

Artigo

Qualidade Democrática na Bolívia de Evo Morales (e além): transformações, avanços e desafios

Democratic Quality in Evo Morales' Bolivia (and beyond): transformations, advances and challenges

Clayton M. Cunha Filho

Professor do Departamento de Ciências Sociais
da Universidade Federal do Ceará
clayton.filho@gmail.com

Resumo: Tradicionalmente o país sul-americano mais pobre e mais instável, a Bolívia vem recentemente apresentando taxas de crescimento médio estáveis e acima da média regional e uma notável estabilidade depois de promulgar uma nova Constituição em 2009 que redefiniu as estruturas políticas do país e aumentou as capacidades do Estado. Este artigo busca avaliar e analisar tais transformações e consequências para a qualidade da democracia boliviana e a consolidação de seu novo Estado Plurinacional. Começo por revisar rapidamente o passado de turbulência política do país que parecia ter sido superado desde meados da década de 1980, bem como as insuficiências desse processo de estabilização que levou ao colapso institucional de 2005. Então, esboço a refundação do estado iniciada em 2006 e suas implicações para a evolução das capacidades do Estado e a qualidade da democracia sob a presidência de Morales (2006-atual) e as tensões e desafios para um futuro próximo. A análise baseia-se em dados oficiais do Escritório de Estatística da Bolívia e Tribunal Eleitoral, em dados e relatórios do Bertelsmann Transformation Institute (BTI), bem como dados secundários de livros e artigos acadêmicos e da cobertura de imprensa local que o autor vem acompanhando intensivamente desde 2008 como pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA / IESP-UERJ).

Palavras-chave: Transformação do Estado; Qualidade da Democracia; Bolívia

Abstract: From being the poorest and most unstable South American country, Bolivia has been presenting steady and above the Latin American average growth rates and a remarkable stability after enacting a new Constitution in 2009 that redefined the country's political structures and increased State capacities. The current paper seeks to assess and analyze such transformations and the ensuing consequences for the quality of Bolivian democ-

racy and the consolidation of its new redefined Plurinational State. I start by quickly reviewing the country's record of political turmoil that seemed to have been overcome since the mid-1980s, as well as the insufficiencies of that stabilization process which led to the institutional collapse of 2005. Then, I sketch the state re-foundation began in 2006 and its implications for the evolution of state capacities and the quality of democracy under Morales' presidency (2006-current) and the tensions and challenges for the near future. The analysis is based on official data from the Bolivian Statistics Office and Electoral Court, the data and reports from the Bertelsmann Transformation Institute (BTI), as well as secondary data from books and academic articles and local press coverage, which the author has been following intensively since 2008 as a researcher from the South American Political Observatory (OPSA/IESP-UERJ).

Keyword: State Transformation; Quality of Democracy; Bolivia

Juntamente à fama de país mais pobre do continente sul-americano, a Bolívia sempre se notabilizou por ser também um dos mais instáveis. Ao longo de seus dois séculos de vida independente, o país se notabilizou por uma sucessão tão grande de golpes, contragolpes e revoluções políticas que em inúmeras conjunturas pareceu ver em xeque a própria existência de um Estado com governo funcional, de modo que pensar em democracia (e em sua qualidade) pareceria mesmo uma utopia.

Somente após o fim de sua última ditadura militar em 1982¹ o país pôde estabelecer e consolidar procedimentos eleitorais como mecanismos incontestes de sucessão do mando presidencial cuja repetição continuada rendeu elogios (HOFMEISTER, 2004) e levou importantes intelectuais a se indagarem sobre se o país finalmente atingira um patamar de viabilidade democrática (CRABTREE; WHITEHEAD, 2001). Entretanto, por mais louvável que a estabilização dessa democracia eleitoral tenha sido para o país, o regime inaugurado logo começou a dar sinais preocupantes de insuficiência manifestados, por exemplo, na frequência com que se fazia necessário decretar estados de exceção para governar², no crescente distanciamento dos partidos políticos frente às demandas e organizações da sociedade civil e a virtual ausência de diferenças programáticas entre eles (DOMINGO, 2001) e na tendência decrescente nas maiorias eleitorais necessárias para se eleger um presidente.

De fato, já no ano 2000 o amplo e profundo conflito conhecido como “Guerra da Água” (ver GARCÍA ORELLANA; GARCÍA YAPUR; QUINTÓN HERBAS, 2003; VARGAS; KRUSE, 2000) marcaria o início de um conflituoso quinquênio político de violentas e

¹ E não sem antes passar por três ensaios abortados de transição e um primeiro governo democrático incapaz de cumprir seu mandato até o fim devido à extrema instabilidade (ver DUNKERLEY, 1990; WHITEHEAD, 1986).

² Entre 1985 e 2002, 5 estados de sítio foram decretados como forma de garantir a execução de reformas propostas e a restauração da ordem pública, um para cada presidente eleito no período. Sobre o uso excessivo (ainda que dentro das regras constitucionais vigentes) de medidas de exceção, ver Santiago Anria et al. (2010).

radicalizadas lutas sociais, em meio às quais o país seria governado por cinco presidentes diferentes³ e que concluiria com as eleições antecipadas de 2005, vencidas por Evo Morales. A *malaise* democrática boliviana era já então inegável e o turbulento início do novo governo fez com que alguns se indagassem se o país não estaria diante do retorno de uma história sem fim de instabilidade (GUIMARÃES; DOMINGUES; MANEIRO, 2009). Mas a partir de meados de 2008 o governo conseguiu se estabilizar (CUNHA FILHO, 2008) e concluir a promulgação da nova constituição em 2009 e vem conseguindo governar com êxito sob as redefinidas estruturas democráticas do novo Estado Plurinacional da Bolívia desde então. Não apenas isso, vem fazendo-o sob uma inédita estabilidade política e com sinais de solidez estatal que parecem tornar o atual momento particularmente interessante para uma análise da qualidade dessa democracia em construção.

Para tanto, o presente capítulo revisa brevemente o histórico boliviano de instabilidade política e sua aparente superação a partir de meados dos anos 1980 sob o regime da chamada “Democracia Pactuada”, bem como as insuficiências que lhe levaram ao colapso em 2005. Em seguida, discorro sobre a refundação estatal operada desde então e suas implicações para a consolidação do Estado boliviano e suas perspectivas democráticas para, então, analisar a evolução da qualidade democrática durante a presidência de Evo Morales (2006 - atual) em relação às dimensões de *responsividade*, *accountability horizontal*, *competição*, *participação* e *império da lei* conforme definidas por Diamond e Morlino (2005). A análise da qualidade democrática boliviana pós-Morales se baseia fundamentalmente nos relatos da imprensa local, os quais acompanho de forma sistemática e direta desde 2008 como pesquisador do Observatório Político Sul-Americano (OPSA/IESP-UERJ), e em fontes secundárias como livros e análises já publicados acerca da democracia no país e seu atual governo. A interpretação se apoia também em dados compilados pelo *Bertelsmann Transformation Institute* (BTI), um dos mais completos bancos de dados abertos sobre Estado e governança para países em desenvolvimento (BERTELSMANN STIFTUNG, 2016; BTI PROJECT TEAM, 2016) e que analisa, através da

3 Hugo Banzer, eleito em 1997, renunciaria em 2001 devido a um câncer de pulmão que o mataria meses depois. Seu vice, Jorge “Tuto” Quiroga, assumiria o mandato e o completaria em 2002, quando voltaria à presidência pela segunda vez Gonzalo Sánchez de Lozada. “Goni”, por sua vez, renunciaria em 2003 em meio aos conflitos da chamada “Guerra do Gás”, sendo substituído por seu vice, Carlos Mesa. Este, então, renunciaria em 2005 também em meio a fortes protestos, sendo substituído pelo então presidente da Corte Suprema, Eduardo Rodríguez Veltzé, quem convocou às referidas eleições antecipadas de 2005 segundo estabelecido pela constituição.

codificação por especialistas⁴, várias características desagregadas úteis à análise das cinco dimensões, as quais foram selecionadas por sua pertinência para a dimensão em questão e reproduzidas em quadros-síntese para ilustração ao fim de cada subseção. Por fim, concluo com uma análise geral dos problemas e perspectivas da atual democracia boliviana, especialmente no que tange ao seu eventual futuro pós-Morales.

Da Democracia Pactuada ao Estado Plurinacional: avanços e crises da democracia boliviana

A instabilidade política sempre foi uma marca histórica da Bolívia. Primeiro país da América do Sul a declarar sua independência e último a efetivamente conquistá-la, a República da Bolívia se institucionalizou sob um regime eleitoral censitário que concedia cidadania a parcela ínfima de sua população e, mesmo assim, somente a partir de 1880 tal regime passou a ser o modo primordial de acesso à presidência, em detrimento de conspirações, intencionalidades e golpes militares. O regime censitário se manteria (passando por uma guerra civil, golpes de Estado e instabilidades várias) até a Revolução Nacional de 1952, que finalmente instituiria o sufrágio e cidadania universais, mas seria derrubada por golpe militar em 1964. Golpe que inauguraria nova era de turbulência, com a alternância sucessiva de ditaduras castrenses de diferentes e contraditórias orientações ideológicas até o retorno à democracia sob a presidência de Hernán Siles Suazo.

Eleito em 1980, mas somente podendo tomar posse em 1982 devido a um último golpe, Siles Suazo governou em meio a uma crise hiperinflacionária e de maneira tão precária e instável que se viu forçado a antecipar o fim de seu mandato e convocar as eleições de 1985, marcando o retorno à presidência de Victor Paz Estenssoro e o início da chamada “Democracia Pactuada”. A Constituição de 1967, resgatada em 1982, estabelecia que se nenhum candidato obtivesse metade mais um dos votos válidos, caberia ao Congresso eleito escolher o presidente dentre os primeiros colocados e como nenhum candidato jamais conseguiu ultrapassar tal umbral a escolha entre 1985 e 2002

⁴ Cada país é avaliado anonimamente por dois especialistas que devem classificar o país numa escala de 10 (melhor) a 1 (pior) para 49 questões, nas quais os valores 1, 4, 7 e 10 descrevem um indicador empírico correspondente ao nível atingido em cada dimensão – totalmente problemático/inexistente; formalmente estabelecido, mas com problemas importantes; bem estabelecido e com problemas eventuais; e sem problemas relevantes. Os valores estabelecidos são revisados por outro especialista e por um coordenador responsável a fim de arbitrar discrepâncias, e em seguida rediscutido por outros dois especialistas regionais e finalmente calibrado com relação aos países de outras regiões do mundo (ver BERTELSMANN STIFTUNG, 2016; BTI PROJECT TEAM, 2016).

recaiu sempre no Legislativo, a partir de seus pactos internos. Assim, Paz Estenssoro seria escolhido após ser o segundo mais bem votado com 30,36% em 1985 e em 1989 a escolha recairia sobre Paz Zamora, terceiro lugar no pleito com 21,82%⁵. Nas eleições seguintes o primeiro colocado voltaria a ser o escolhido, resultando na eleição de Sánchez de Lozada (1993), Hugo Bánzer (1997) e novamente Sánchez de Lozada (2002) com 35,55%, 22,26% e 22,46% dos votos respectivamente.

A inédita sucessão consecutiva do mando presidencial por cinco vezes e a relativa estabilidade política – embora desejáveis e positivas em si mesmas – ocultavam, no entanto, sérios déficits democráticos que logo começaram a cobrar seu preço. Parte importante da estabilização política passou pelo consenso entre os partidos políticos bolivianos em torno de políticas de ajuste estrutural de cunho neoliberal que, se num primeiro momento foram capazes de estabilizar a economia em frangalhos, não apenas foram incapazes de dar conta dos problemas sociais da Bolívia como também foram crescentemente percebidas pela população como os tendo agravado (DUNKERLEY, 1990; KOHL; FARTHING, 2006). Isto gerava um duplo efeito negativo para a qualidade democrática experimentada pela população na medida em que políticas cada vez mais rejeitadas eram invariavelmente mantidas independentemente das mudanças de governo e que as eleições não pareciam sequer oferecer alternativas programáticas mais afins às políticas demandadas por grande parte da população. Em grande medida, a estabilização do sistema viera à custa de sua virtual blindagem à inclusão de novas demandas e atores à arena política (PACHANO, 2006; ZEGADA; KOMADINA, 2014).

Como parte da fragilidade estatal boliviana advém da histórica exclusão e negligência com que tratou suas maiorias indígenas – a qual resultou tanto na virtual ausência deste Estado em grandes áreas de seu território, quanto na falta de legitimidade deste perante aquelas (GRAY MOLINA, 2008) –, as elites políticas durante o primeiro governo de Sánchez de Lozada (1993-97) buscaram aumentar sua legitimidade através de reformas que atuaram em duas pontas. Por um lado, uma reforma constitucional que pela primeira vez reconhecia o país como multicultural e pluriétnico e abria algumas limitadas possibilidades de autonomia política; por outro, uma reforma política que prometia aproximar a população de seus representantes criando um sistema de

⁵ Após estas eleições, a Constituição seria emendada para restringir a escolha do Congresso aos dois candidatos mais bem votados.

representação misto na Câmara, com metade dos parlamentares eleitos em distritos uninominais e metade em listas proporcionais, e criando – através da Lei de Participação Popular (LPP) – municípios em sua extensa zona rural que pela primeira vez passaram a eleger prefeitos e vereadores e a contar com orçamentos autônomos (ALTMAN; LALANDER, 2003; GRAY MOLINA, 2001; KOHL; FARTHING, 2006).

As reformas, contudo, embora tenham permitido uma salutar injeção de novidade no sistema e uma limitada oxigenação de suas elites políticas, acabaram sendo vistas como insuficientes no que fracassaram e, naquilo em que foram exitosas, a aguçar os horizontes de desejo de novos atores sociais que, ademais, puderam capitalizar sua força a partir de alguns dos próprios mecanismos criados para apaziguá-las. Assim, a abertura política ao mundo indígena renovou propostas mais radicais de refundação nacional que vinham sendo gestadas desde pelo menos os anos 1980 e a criação dos municípios e distritos políticos rurais permitiu que esses grupos conquistassem pela primeira vez prefeituras e mandatos parlamentares que lhes serviriam de base para posterior crescimento político (ver DOMINGO, 2001; HAARSTAD; ANDERSSON, 2009; POSTERO, 2007; ZUAZO, 2009).

Durante a crise terminal da Democracia Pactuada no “entreguerras” 2000-2005, seriam precisamente os movimentos sociais e sindicatos do mundo indígena-rural boliviano junto a seus representantes e intelectuais públicos afins⁶ que hegemonizariam o discurso público e as propostas de solução do impasse mediante a refundação do país através de uma Assembleia Constituinte (AC). E apresentando como programa político em grande medida as demandas e propostas oriundas desse convulsivo processo social, Evo Morales seria eleito nas eleições antecipadas de 2005 com uma inédita maioria de 53,74% dos votos, pela primeira vez dispensando a ratificação congressional. O novo governo, entretanto, assumiu em meio a uma forte polarização política que se sobrepunha em grandes medidas a clivagens regionais e étnicas e colocavam sob dúvida suas possibilidades de superação da crise social em curso. O controle opositor do Senado e dos governos dos departamentos produtores de gás mantinha o governo em xeque e ainda que este tenha podido convocar a demandada AC já no começo de seu governo, o comportamento desleal das oposições no interior daquela ameaçava naufragar a

⁶ Ver Santaella Gonçalves (2015) sobre o papel dos intelectuais do “Grupo Comuna” na construção de um discurso contra-hegemônico durante o período. Ver também Fornillo (2010) sobre a influência de outros intelectuais e ONGs afins no debate público boliviano e na administração Morales.

refundação institucional proposta. Somente um inesperado pacto entre o governo e frações moderadas da oposição no Senado em 2008 – durante um dos momentos de maior escalada do conflito – permitiria destravar o processo constituinte e convocar ao referendo de ratificação da nova Constituição Política do Estado (nCPE), finalmente aprovada com 61,43% dos votos válidos em janeiro de 2009⁷ e marcando uma importante virada na conjuntura política em favor do governo (CUNHA FILHO, 2008), que dali em diante se estabilizaria e a partir do segundo mandato inaugurado em 2010 – e já sob a nCPE – governaria com ampla maioria legislativa em ambas as casas .

Estado (Plurinacional) e Qualidade Democrática

É importante considerar os profundos legados deixados sobre o Estado boliviano pela trajetória de sua formação e cujos efeitos se fizeram sentir historicamente em sua percebida fragilidade. Fundado com o objetivo de organizar a extração de excedentes econômicos para a Coroa Espanhola – e mantendo esse objetivo primordial por mais de um século para com suas minoritárias elites após a independência –, o Estado boliviano não se originou a partir de um primeiro núcleo a partir do qual expandiu progressivamente sua soberania, mas sim a partir de pequenos núcleos mais ou menos isolados de interesse e presença estatal que deixavam descobertos vastíssimos territórios sobre os quais formalmente seria soberano. Um “Estado com furos”, na expressão de Gray Molina (2008). Em tais “furos” – frequentemente correspondendo à maior parte do país em área – a soberania local costumava ser exercida *de facto* por caudilhos locais, sindicatos mineiros, comunidades indígenas ou outros atores locais com quem o Estado precisava frequentemente negociar sua legitimidade e exercer sua soberania via *proxy* e de maneira *ad hoc*. Assim, um dos grandes déficits do Estado boliviano – sobretudo em sua dimensão “Império da Lei” (*Rule of Law*) – teria sido a ausência de uma “legitimidade vinculante” deste Estado para com seus cidadãos e que lhe permitisse exercer sua soberania efetivamente para além dessas negociações caso a caso (GRAY MOLINA, 2008, p. 120).

Em resposta à profunda crise estatal do quinquênio 2000-2005 e o decorrente colapso do sistema político vigente, a nCPE de 2009 ancorou a refundação estatal em

⁷ O referendo contou com participação de 90,24% dos eleitores habilitados a votar.

quatro grandes eixos: um amplo e profundo reconhecimento a elementos simbólicos provenientes do mundo indígena e da arraigada tradição nacional-popular do país como justificção de legitimidade; a adoção de elementos consociativos com a criação de quotas étnicas e de gênero nos poderes Eleitoral, Legislativo e Judiciário⁸; na descentralização político-administrativa com a adoção de um regime de autonomias departamentais, regionais e indígenas; e na admissão de uma ampla heterogeneidade e assimetria institucional⁹ entre seus distintos níveis e locais de governo como forma de melhor adaptar-se a sua profunda heterogeneidade social¹⁰ (ver CUNHA FILHO, 2015a, 2016a; MAYORGA, 2012a). Dessa forma, por um lado apela a elementos bastante arraigados na cultura política e memória histórica do país e os ancora em medidas que lhe dão eficácia visível, como a inclusão de feições historicamente excluídas no interior das altas Cortes e órgãos de governo, reforçando ante a população uma ideia de maior democratização desse Estado como representação-espelho de sua própria sociedade, bem como sua legitimidade. Por outro, sua engenharia institucional dota-o de boa flexibilidade para lidar com sua extremamente heterogênea formação social, além de com as autonomias amplificar as possibilidades de dispersão e presença estatal efetiva sobre seu grande território. Sobre as autonomias, é importante ainda mencionar que a autonomia departamental fora a princípio uma demanda das oposições regionais que mantiveram ao governo Morales e à própria AC em xeque durante boa parte de seu primeiro mandato e à qual o governo e sua base inicialmente resistiram. Sua incorporação posterior, no entanto, foi crucial para diminuir a tensão política e facilitar a aceitação da nCPE por parte dos habitantes das regiões norte-orientais do país.

E auxiliado em parte pelos elementos simbólicos (e suas respectivas manifestações concretas) do novo modelo, em parte pela ampliação efetiva de sua capilaridade e capacidade de intervenção, o Estado boliviano parece vir sendo capaz de dotar-se de uma legitimidade social e política inédita em sua história que, mantida a tendência, poderia mesmo provê-lo da tão ansiada zona comum de “legitimidade vinculante”. E na medida em que o faz, ao atingir patamares mínimos de solidez, abre importantes condições de

8 Em cujo seio os sistemas de justiça consuetudinária indígena adquirem vigência constitucional (ver SANTOS; EXENI RODRÍGUEZ, 2012).

9 Incluindo mesmo a possibilidade de reconhecimento de instituições tradicionais comunitárias de variados modelos nos municípios autônomos indígenas (ver EXENI RODRÍGUEZ, 2015).

10 A prescrição de um modelo institucional único e a extrema rigidez burocrática da descentralização anterior era, inclusive, precisamente uma de suas principais debilidades apontada por analistas (ver ALTMAN; LALANDER, 2003; GRAY MOLINA, 2001; VAN COTT, 2008).

possibilidades não de “consolidação” de sua democracia – na medida em que tal expressão parece remeter a um estágio definitivo e irreversível de democratização muito além do que “qualquer análise empírica da democracia pode autorizar” (WHITEHEAD, 2001b, p. 16) –, mas de aprofundamento de sua qualidade.

Sugerida como pré-requisito democrático desde pelo menos Linz e Stepan (1996), a existência de uma “estatalidade” consolidada como condição necessária para a democracia foi, no entanto, geralmente assumida como um pré-requisito lógico (isto é, necessário por definição) e pouco investigada empiricamente como refletindo possíveis relações causais. Entretanto, se considerarmos a consolidação estatal em termos de graus, e não de presença/ausência, faz sentido esperar que eventuais fragilidades estatais possuam efeitos mais significativos sobre algumas das dimensões fundantes da democracia que sobre outras. A realização de eleições para os cargos de poder político, por exemplo, é um assunto de condução relativamente fácil mesmo em Estados com graves problemas e fragilidades, enquanto que a efetivação do império da lei ou a garantia de direitos sociais de cidadania requerem maior robustez institucional (MØLLER; SKAANING, 2011, p. 5–6). Em grande medida, foram essas dificuldades de implementação dos elementos mais “densos” da democracia e seu desfase com relação à consolidação de suas características mais mínimas em vários países ao redor do mundo que gerou toda a literatura sobre qualidade democrática. Foi também em atenção a isto que Whitehead (2001b) sugerira o conceito de “viabilidade democrática” em vez de consolidação, partindo do *insight* de que a implantação de um regime democrático em um Estado frágil poderia forçá-lo a adaptações que o afastem em alguma medida do esperado em democracias “consolidadas”.

Assim, partindo em grande medida da hipótese de Linz e Stepan, Møller e Skaaning utilizam o banco de dados do *Bertelsmann Transformation Index* (BTI) para testar a congruência entre os níveis de estatalidade de 125 países em desenvolvimento e seus respectivos índices de implementação de direitos eleitorais, liberdades políticas, império da lei e direitos sociais¹¹. Os autores encontram que há altíssima congruência entre os níveis de consolidação estatal e as quatro dimensões consideradas, sugerindo uma forte relação de necessidade empírica entre eles, sobretudo em relação às duas últimas¹².

11 Cada dimensão é testada individualmente vis-à-vis o índice de estatalidade, a fim de evitar relações tautológicas ocasionadas por uma dimensão democrática eventualmente ser, ela mesma, um pré-requisito à alguma(s) das demais.

12 A relação de congruência entre o nível de estatalidade e de implementação suficiente das quatro dimensões é de

Segundo eles, a estatalidade é “mais um pré-requisito para o império da lei e direitos sociais que para direitos eleitorais e liberdades políticas”, isto é, “problemas de estatalidade [deficiente] são mais relevantes para os tipos mais densos de democracia [...] que para os mais débeis” (MØLLER; SKAANING, 2011, p. 17). Deste modo, ainda que o pouco tempo desde sua estabilização com a nCPE acautele contra avaliações triunfalistas, o novo Estado Plurinacional parece vir atingindo patamares suficientes para que se o considere – ao menos no tempo presente – como tendo a solidez necessária para talvez avançar rumo a uma democracia de alta intensidade, um dos objetivos autoproclamados da refundação promovida por Evo Morales (PÉREZ FLORES; CUNHA FILHO; COELHO, 2010), e que faz deste um momento bastante propício para analisar até que ponto de fato o país tem se saído nas cinco dimensões democráticas elencadas por Diamond e Morlino (2005) de responsividade; *accountability* horizontal; competição; participação; e império da lei.

Responsividade

Entendida como o grau de capacidade do regime em responder às expectativas e demandas dos cidadãos, a dimensão da responsividade é talvez aquela que mais avançou desde a chegada de Evo Morales à presidência. Como mencionado, a democracia pactuada lograra certa estabilização do sistema à custa de um amplo consenso programático em torno de políticas de cunho neoliberal que, no entanto, eram crescentemente rechaçadas pela população. Assim, a democracia boliviana realmente existente era percebida pela população como amplamente excludente, na medida em que independentemente dos eleitos a orientação política geral permanecia a mesma e não parecia haver opções alternativas reais em oferta (DOMINGO, 2001; KOHL; FARTHING, 2006; PACHANO, 2006; ZEGADA; KOMADINA, 2014). A entrada do MAS no parlamento e no primeiríssimo plano da vida política nacional a partir das eleições de 2002, no entanto, passou a oferecer tal alternativa e em meio à conturbada conjuntura política pós-Guerra do Gás, canalizar o descontentamento social através de vias institucionais que culminaram nas eleições antecipadas de 2005, finalmente vencidas por Evo Morales.

0.84 (105/125) para direitos eleitorais, 0.86 (107/125) para liberdades políticas e 0.98 (122 e 123/125, respectivamente) para império da lei e direitos sociais.

O novo governo buscou legitimar-se atendendo rapidamente às duas maiores demandas populares consolidadas durante a conjuntura prévia – reestatização da indústria do gás e convocação de uma AC –, sinalizando uma forte guinada na orientação política recente que lhe valeram seguidos índices majoritários de aprovação popular, mas que por outro lado aumentaram a polarização com as antigas elites políticas aliadas do poder nacional e concentradas na região norte-oriental do país conhecida como “Meia-Lua”. Tal polarização chegou a colocar em xeque a capacidade de Evo Morales governar efetivamente boa parte do território boliviano durante seus três primeiros anos de governo, somente sendo debelada a partir da segunda metade de 2008. Em meio a uma escalada de tensões, o governo aproveitou-se de divisões no campo opositor para negociar alterações no projeto da nCPE que neutralizaram a ala opositora mais reacionária e contribuíram para uma maior aceitação da nova constituição finalmente aprovada em 2009 com a incorporação das autonomias departamentais, grande demanda regional da Meia-Lua (CUNHA FILHO, 2008).

Embora frequentemente utilizada ao longo da história do país com fins proselitistas de oposição ao governo central estabelecido do momento¹³, o pleito por autonomias regionais é de fato uma demanda histórica e socialmente enraizada nas regiões periféricas do país, produto da mencionada trajetória de sua formação estatal (e seus déficits resultantes) somada ao extremo centralismo de seus governos nacionais. Assim, apesar de inicialmente rechaçadas pelo governo por sua apropriação pelas elites opositoras, sua incorporação na revisão do projeto constitucional em 2008 foi, por um lado, efetivamente capaz de servir como elemento de distensão política e, por outro, poderá contribuir a aumentar a própria responsividade estatal na medida em que a maior descentralização política consiga contribuir a uma melhor e mais racional divisão de prerrogativas e obrigações governamentais, a distribuir sua presença territorial e a facilitar o acesso e influência da cidadania nos níveis subnacionais de governo em tese mais próximos.

Tal efeito já ocorrera com a mencionada municipalização das vastas zonas rurais do país conduzida no primeiro governo Sánchez de Lozada através da LPP que mesmo

13 Além do caso mais recente de contraposição ao bloco histórico capitaneado por Evo Morales, pode-se mencionar como exemplos importantes da dinâmica a mobilização regionalista da Falange contra o MNR pós-Revolução de 1952 e antes dessa a chamada Guerra Federal de fins do século XIX que culminou na transferência da sede de governo de Sucre para La Paz.

com suas limitações e as severas críticas que sofreu trouxe pela primeira vez a muitos rincões do país a possibilidade de contar com um governo local eleito e com orçamento garantido constitucionalmente¹⁴. Ressalte-se que um dos problemas encontrados pelo modelo estabelecido na LPP fora o extremo engessamento burocrático de modelo único prescrito pela lei que, em certos contextos de extrema heterogeneidade social e étnica, acabava se constituindo em relevante entrave institucional e frequentemente redundava na exclusão de importantes grupos subalternos (ver ALTMAN; LALANDER, 2003; GRAY MOLINA, 2001; VAN COTT, 2008). Em vista disso, o modelo autonômico adotado na nCPE parece bastante mais promissor na medida em que admite uma grande variância de modelos institucionais passíveis de adoção entre seus diversos departamentos e municípios, chegando mesmo ao extremo dos municípios e regiões autônomas indígenas aos quais se faculta a adoção de formas autóctones de governo por “usos e costumes”, uma flexibilidade institucional teoricamente bastante desejável diante da extrema heterogeneidade boliviana.

Mas o processo de consolidação das autonomias é também, no novo modelo, bastante lento e burocrático, havendo em princípios de 2017 apenas dois departamentos, três autonomias indígenas, seis municípios e uma região autônoma com seus Estatutos Autonômicos¹⁵ plenamente vigentes. O último passo do processo de aprovação dos Estatutos consiste na submissão do mesmo a referendo popular e na primeira leva de referendos realizada em setembro de 2015, somente um estatuto indígena e duas cartas orgânicas municipais foram aprovados, sendo rejeitados quatro Estatutos Autonômicos Departamentais, um Estatuto Autonômico Indígena e uma Carta Orgânica Municipal na mesma consulta¹⁶. Mas além das dificuldades de aprovação dos Estatutos, o orçamento público segue ainda extremamente concentrado no nível nacional inviabilizando em muitos casos a plena assunção das prerrogativas subnacionais por seus respectivos governos (MAYORGA, 2012b, p. 63). A demanda pela elaboração do “Pacto Fiscal Autonômico”, com o detalhamento das respectivas prerrogativas de cada nível de governo, dos mecanismos de colaboração intergovernamental e de maior dispersão de recursos orçamentários aos níveis subnacionais tem sido crescente a cada ano, embora o governo

¹⁴ E que, ressalte-se, propositalmente negligenciou o nível departamental (cujos *prefectos* seguiram sendo apontados diretamente pela presidência) com o objetivo de evitar maiores competições intra-elites políticas (KOHL; FARTHING, 2006, cap. 6).

¹⁵ Equivalentes a constituições locais.

¹⁶ Ver Alberti (2016a, fig. 3) para detalhes dos resultados.

central venha postergando-a com base em tecnicidades, de modo que seus resultados são ainda incertos apesar da promessa de concluir o pacto em 2017¹⁷.

De qualquer modo, o governo de Evo Morales tem sido, via de regra, capaz de oferecer programas e projetos políticos em consonância com as preferências majoritárias da população do país, o que certamente explica boa parte de seus sucessivos êxitos eleitorais e os elevados índices de aprovação de sua presidência mesmo após mais de uma década de governo (MOLINA, 2013). Tendo ocupado o governo durante boa parte em meio a uma alta significativa dos preços de suas *commodities*, Morales foi capaz de traduzi-la em um crescimento econômico inédito no país com média anual de 5,1% entre 2006-2014 (ver CUNHA FILHO, 2016b, p. 154, Quadro 2) e ao mesmo tempo mantendo sob controle os indicadores macroeconômicos e a inflação no país. O país foi capaz ainda de acumular invejáveis reservas monetárias que têm segurado a economia boliviana num momento em que a América Latina em geral patina frente ao fim do ciclo de alta das *commodities* e em que muitos de seus principais parceiros econômicos na região enfrentam recessão. Entretanto, um importante calcanhar-de-Aquiles reside na fragilidade dos serviços públicos como saúde e educação que pouco avançaram na direção de um sistema universal de proteção social tal como demanda a cidadania boliviana.

A saúde pública, por exemplo, segue bastante limitada e dependente de seguros específicos por setor laboral que antecedem a chegada de Morales à presidência e praticamente seguiram intocados. Apesar das promessas ainda do primeiro governo de unificação das caixas corporativas de saúde em um sistema público universal de saúde ainda não materializado, o governo tem se dedicado principalmente à formação de novos médicos com o auxílio da cooperação cubana e à construção de novos e modernos hospitais. Embora tenham melhorado em alguma medida a dispersão territorial da oferta de serviços de saúde (especialmente através da primeira medida), seguem sem apontar para uma verdadeira universalização do direito à saúde e, no caso da construção de hospitais ultramodernos, parece muitas vezes focar em ações espetaculosas em

17 O informe da *Asociación Boliviana de Ciencia Política* (2015, p. 51) sobre qualidade democrática referente a 2014 já relatava as queixas por sua inexistência, bem como as promessas (descumpridas) do governo de concluí-lo em 2015. À época, o governo alegava não poder conduzir o Pacto em meio às eleições gerais de 2014. Iniciado 2015, o governo alegou prudente aguardar as eleições e posse dos novos mandatários subnacionais e posteriormente declarou que o Pacto necessitaria da vigência prévia dos Estatutos Autônomicos, utilizando o referido rechaço dos estatutos departamentais em setembro de 2015 como novo motivo para prorroga.

detrimento de outras possibilidades mais simples e muitas vezes mais eficazes, como uma maior expansão da rede primária e de ações de saúde preventiva (para dados de acesso aos serviços de saúde, ver PEREIRA MORATÓ; LÓPEZ FERNÁNDEZ, 2016, p. 70–75). Do mesmo modo na educação, apesar de importantes avanços na educação primária (ver adiante), persiste uma significativa exclusão no acesso ao ensino médio (PEREIRA MORATÓ; LÓPEZ FERNÁNDEZ, 2016, p. 68), bem como praticamente não houve avanços na reestruturação do ensino superior ou na conformação de um sistema nacional de investigação científica.

Quadro 1: Responsividade

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Poder efetivo de governar	7	7	7	8	8	9
Estabilidade Monetária e Inflacionária	7	7	7.5	8	8	8.5
Regime de Bem-Estar	4	4.5	5	5	5	5
Desempenho das instituições democráticas	7	6	6	7	7	7
Aprovação da democracia	5	5	6	7	7	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em *Bertelsmann Transformation Index (BTI)* – <http://www.bti-project.org/en/home/>

Accountability Horizontal

Nos primeiros anos de seu governo, Morales esteve em meio a um forte confronto institucional com o Senado (de maioria opositora) e o Judiciário, e intergovernamental com a maioria dos *prefectos* departamentais pela primeira vez eleitos por voto popular. Tais conflitos, mais do que salutares controles e freios mútuos entre os poderes constituídos, representaram entre 2006 e 2008 um jogo de soma zero e a virtual paralisia do governo que muitos analistas dentro e fora da Bolívia temeram pudesse desencadear movimentos separatistas ou uma guerra civil no país.

Através de pressões mútuas, ativação estratégica de mecanismos institucionais e demonstrações políticas e sociais de força, a crise foi se solucionando em favor do Executivo nacional com a renúncia paulatina dos magistrados das altas cortes judiciais (WOLFF, 2013, p. 47), a realização em 2008 de um referendo revogatório dos mandatos

de Evo Morales e de oito dos nove *prefectos* departamentais¹⁸ que afastou os mandatários de La Paz e Cochabamba (e ratificou a todo o resto) e a conclusão de um pacto com frações moderadas da oposição no Senado para a revisão da nova proposta constitucional (ver CUNHA FILHO, 2008). Após a ratificação da nCPE em 25 de janeiro de 2009, o presidente governou com relativa tranquilidade (salvo algumas tensões no Senado para a aprovação de algumas leis regulatórias ao novo texto constitucional e da transição ao novo Estado Plurinacional) até as eleições vencidas por Morales por 64,22% em 06 de dezembro de 2009.

A folgada maioria obtida pelo presidente em sua reeleição garantiu-lhe, a partir do segundo mandato, uma maioria qualificada em ambas as casas legislativas graças ao sistema eleitoral¹⁹ que elege o Senado e cerca de metade da Câmara de Deputados a partir de listas fechadas atreladas à votação para o Executivo. Isto permitiu a Morales governar com bastante tranquilidade e sem maiores desafios para impor sua agenda legislativa e aprovar aquilo que propunha, em amplo contraste com os primeiros anos de seu primeiro mandato. Por outro lado, ao converter-se no partido predominante no Legislativo o MAS, com a férrea disciplina que lhe é característica, transformou o parlamento em mera casa de chancela do Executivo e praticamente sem qualquer iniciativa própria²⁰. De fato, mesmo parlamentares do MAS que em algum momento demonstraram muita autonomia frente às diretrizes partidárias, como o senador por Potosí Eduardo Maldonado ou a deputada cochabambina e ex-presidenta da Câmara (2012-2013) Rebeca Delgado, acabaram progressivamente afastando-se do próprio partido. A oposição seguiu buscando fiscalizar o governo desde o parlamento convocando ministros e secretários de governo, elaborando petições de informações e vocalizando denúncias, mas sua posição minoritária no parlamento desde 2010 impediu-lhe maior protagonismo, salvo em algumas denúncias de corrupção que através da repercussão midiática puderam mobilizar a sociedade civil e com isso impor algum grau de controle

18 A *prefecta* de Chuquisaca, Savina Cuéllar, não teve seu mandato submetido a referendo por ter assumido em eleições extraordinárias realizadas naquele ano após a renúncia de Ariel Iriarte em meio ao conflito social em torno da AC sediada na capital do departamento.

19 Que é basicamente o mesmo vigente antes da nCPE, salvo a troca de um sistema de representação majoritária/minoritária por um sistema de representação proporcional no Senado e alterações no tamanho das listas na Câmara (ver ZUCCO, 2009).

20 No ano legislativo de 2015, por exemplo, mais de 90% dos projetos de lei aprovados foram propostos pelo Executivo (ver ALBERTI, 2016a, p. 46). Ver Zegada e Komadina (2014, p. 150–1) para uma contagem das quantidades e tipos de projetos de lei aprovados entre 2006-2012 (quadro 16), e dos projetos de lei apresentados em 2012-2013 segundo sua origem e resultado (quadro 17).

ao Executivo. É preciso ressaltar, no entanto, que tal subordinação do parlamento ao Executivo se opera através da maioria obtida pelo partido oficialista com seus resultados eleitorais, e não por supostas tendências centralistas da constituição neste sentido. De fato, as poucas alterações promovidas pela nCPE nas relações Executivo-Legislativo tenderiam a favorecer o último, na medida em que lhe confere o até então inédito poder de suspender ministros de Estado com o voto de 2/3 dos membros ou de derrubar vetos presidenciais por maioria absoluta dos presentes em vez dos 2/3 de membros totais anteriormente exigidos (MAYORGA, 2012b, p. 58; ver também WOLFF, 2013).

Em termos estruturais, a nCPE manteve o Legislativo praticamente inalterado em sua eleição e funcionamento²¹, mas alterou significativamente a composição das altas cortes judiciais, que passaram a ser eleitas por sufrágio popular direto e com reserva de quotas mínimas para mulheres e indígenas, além da constitucionalização do Órgão Eleitoral como quarto poder de Estado com igual hierarquia ao Judiciário, Legislativo e Executivo (e como o Judiciário, com reserva de quotas étnicas e de gênero). Isto, em tese, deveria favorecer o *accountability* horizontal ao possivelmente aumentar a legitimidade do Judiciário – historicamente questionado no país – e aumentar o poder constitucional de mais um órgão de controle. Entretanto, como a nCPE estabelece que o Congresso faça a seleção dos integrantes do Órgão Eleitoral²² e a avaliação dos pré-candidatos aos órgãos de cúpula do Judiciário, a hegemonia do MAS no interior do Legislativo levantou temores ante a oposição de que o governo poderia utilizar sua maioria para controlar os outros dois poderes de Estado.

Com relação ao Judiciário, as primeiras (e até aqui únicas) eleições judiciais foram realizadas em outubro de 2011 em meio a fortes polarizações sociais pelo conflito em torno da construção de uma estrada através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) que, somadas às acusações da oposição de que não teria sido levada em conta na avaliação dos requisitos dos pré-candidatos e seus pedidos de boicote ao pleito, resultaram num processo esvaziado, com comparecimento baixo relativo aos demais pleitos do período e empate técnico entre votos válidos e nulos²³ (CUNHA

21 As principais alterações incluíram a reserva de sete cadeiras na Câmara para a representação de povos indígenas minoritários e a ampliação do Senado de três para quatro senadores por departamento, além da mencionada adoção de um sistema proporcional de representação no mesmo. Ver Mayorga (2012b) e Zucco (2009).

22 Com a exceção de um membro, indicado constitucionalmente pelo Executivo.

23 Entre cerca de 70% e 80% de comparecimento dependendo do departamento e resultado médio de cerca de 42% de votos válidos contra 43% de nulos (ver CUNHA FILHO, 2011, p. 7; MAYORGA, 2012a, p. 274).

FILHO, 2011; MAYORGA, 2012a, p. 264). Apesar disso, os ministros e suplentes eleitos para o Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP), Corte Suprema de Justiça, Tribunal Agroambiental e Conselho da Magistratura foram empossados normalmente. E apesar da polêmica gerada em torno da pré-seleção legislativa e posterior eleição judicial, com as acusações de que o novo Órgão Judicial estaria sob controle do governo, a prática posterior do Judiciário não confirma esse controle. Embora tenha tomado decisões polêmicas (mas juridicamente defensáveis) que favoreceram ao governo, como a declaração de constitucionalidade por parte do TCP da lei interpretativa que validou nova candidatura de Morales em 2014²⁴, entre 2012 e 2014 a mesma Corte declarou inconstitucionais em parte ou no todo cerca de três dezenas de leis e decretos apoiados pelo Executivo. Mesmo que a maior parte das normativas anuladas se referisse a questões menores, ou apenas tenham suprimido pequenos trechos de redação, o TCP também questionou partes importantes de legislação, como os trechos da Lei Marco de Autonomias que permitiam a suspensão temporária de prefeitos e governadores respondendo a processos judiciais pelos seus respectivos legislativos mesmo antes da condenação judicial respectiva e que vinha proporcionando o afastamento de importantes opositores, como o governador de Tarija, Mario Cossío, afastado do cargo em 2010²⁵.

Por outro lado, se o governo não tinha de fato o controle sobre o Judiciário como o histórico de decisões deste parece mostrar, tampouco significa que não houvesse e haja tensões nesse sentido, inclusive com sinais de que as mesmas vêm numa tendência crescente. Em 2014 o TCP admitiu recurso de inconstitucionalidade contra a nova Lei do Notariado que transferia algumas prerrogativas cartoriais do Judiciário ao Executivo e suspendeu preventivamente a aplicação da nova lei, gerando fortes críticas do governo e de importantes parlamentares do MAS. Importantes juristas apontavam que a lei sofria, de fato, de vícios de inconstitucionalidade, porém a suspensão preventiva adotada igualmente feria as determinações do Código Processual Constitucional. O governo, no entanto, utilizou esse fato como pretexto para arremeter contra a decisão do

24 A decisão considerou que a eleição de Morales em 2005 não deveria ser computada para fins da limitação constitucional a uma única reeleição, pois se dera sob a constituição anterior. Embora disposições transitórias incluídas na revisão da proposta constitucional efetuada pelo Legislativo em 2008 estipulassem o contrário, o TCP decidiu com base no dispositivo constitucional que estabelece que a Corte deve julgar questões de inconstitucionalidade a partir do espírito do constituinte (ANRIA *et al.*, 2010, p. 267; MAYORGA, 2012b, p. 62) segundo registrado nas atas e procedimentos da AC, os quais de fato davam aval ao critério adotado.

25 Embora, ressalte-se, não apenas opositores vinham sendo afastados com base na lei, mas também vários prefeitos do MAS em pequenas cidades ao longo do país.

TCP e ativar no Senado um julgamento dos magistrados que avalizaram a decisão, um dos quais – Gualberto Cusi – vinha se notabilizando como forte crítico do governo. A magistrada Ligia Velásquez renunciou ao cargo antes de julgada alegando a parcialidade do julgamento e Soraida Cháñez foi afastada do cargo pelo Senado e o julgamento de Cusi ainda não foi concluído por problemas de saúde do acusado (ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA, 2015, p. 34–5). Talvez por resquícios do conflitivo momento inicial do governo que enfrentou uma oposição extremamente desleal e fortes resistências encasteladas em alguns pontos institucionais importantes como o Judiciário²⁶, talvez fruto de traços de sua cultura política²⁷, fato é que o governo mantém uma rígida postura de amigo/inimigo em relação às oposições que se estende aos eventuais pontos de controle institucionais sempre que estes se colocam no caminho dos planos governamentais²⁸. Além do Judiciário, a Defensoria do Povo – instituição emulada no *Ombudsman* sueco, criada em fins dos anos 1990 no país – viu-se na linha de fogo do governo durante a gestão de Rolando Villena (2010-2016) sempre que tentou intervir ou mediar conflitos (como no caso do TIPNIS) de maneira não alinhada às diretrizes de governo²⁹. Além de críticas públicas e desqualificações verbais contra Villena, o governo buscou ao longo de seu mandato recortar o financiamento da instituição mas, dada a inamovibilidade do defensor, resignou-se a aguardar o fim de seu mandato quando então fez valer sua maioria legislativa para aprovar o nome de David Tezanos Pinto, então funcionário do Ministério da Justiça e militante do MAS.

No que tange ao Órgão Eleitoral, as críticas a uma suposta falta de isenção por parte do mesmo frente ao governo atingiram seu ápice ao longo das eleições subnacionais de 2015 graças a uma série de decisões polêmicas e em grande medida erráticas que atrapalharam a importantes candidatos opositores. Ainda em fins de 2014, o Órgão emitiu circular proibindo deputados e senadores de disputarem as eleições a prefeito bizarramente alegando que não teriam residido de forma constante em seus domicílios eleitorais³⁰, e ainda por cima não aplicando a regra a candidaturas aos governos

26 Ver Mayorga (2012b)

27 Ver Alberti (2016a) e Molina (2013).

28 Para além das explicações idiossincráticas, a trajetória do governo boliviano neste sentido parece se encaixar na dinâmica encontrada por Kestler, Lucca e Krause (2016), de que partidos novos e fortes – se chegam à presidência em curto espaço de tempo – tendem a mover o modelo democrático em direção ao polo ‘majoritário’ da tipologia de Lijphart (2003), enquanto que novos partidos fortes, mas que não chegam à presidência, tendem a movê-lo em direção ao polo ‘consensual’.

29 Ver o informe da *Asociación Boliviana de Ciencia Política* (2015, p. 50) sobre o tratamento de opositor dispensado pelo governo ao Defensor do Povo.

30 O que terminou impedindo candidaturas como a da dissidente Rebeca Delgado, que almejava concorrer à prefeitura de Cochabamba.

departamentais. Já durante o processo eleitoral, em Chuquisaca, por exemplo, após a retirada da candidatura de um dos competidores na última semana, o Tribunal Eleitoral Departamental (TED) optou por considerar nulos os sufrágios emitidos em favor desse candidato cujo nome ainda constava nas cédulas, determinando assim a reeleição do governador Esteban Urquizu que de outra forma teria que enfrentar um segundo turno contra o dissidente oficialista Damián Condori. Por sua vez no Beni, uma denúncia de propaganda eleitoral irregular interposta contra o então líder nas pesquisas, Ernesto Suárez, por outro candidato opositor, Willy Mae, terminou com a impugnação da candidatura de Suárez e permitiu ao candidato do MAS, Alex Ferrier, passar ao segundo turno e eleger-se governador (ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA, 2015, p. 43–4). Embora nenhuma das duas decisões possa ser conclusivamente atribuída a um eventual controle das cortes eleitorais por parte do MAS³¹, somadas a outros incidentes menores em alguns municípios e à circulação de fotos de integrantes do Órgão Eleitoral Plurinacional ou dos TEDs em anteriores atos de governo ou na intimidade de figuras da alta administração geraram suficiente repercussão na sociedade civil para forçar uma renúncia coletiva na direção do órgão e nova seleção de componentes. E nesta, apesar de em última instância o MAS ter usado de sua maioria para encerrar os últimos debates e definir a seleção dos novos membros do poder Eleitoral, tomou-se muito mais cuidado para incluir à oposição nas tarefas de pré-seleção e na escolha de membros com boa reputação e reconhecida expertise técnica, incluindo alguns ex-membros da antiga Corte Nacional Eleitoral.

Quadro 2: *Accountability Horizontal*

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Separação dos Poderes	7	6	6	6	7	7
Punição a Abuso de Poderes	5	5	5	5	5	5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em *Bertelsmann Transformation Index (BTI)* – <http://www.bti-project.org/en/home/>

³¹ No caso da eleição beniana, cujo TED foi indicado pela assembleia legislativa departamental em que o MAS não dispunha de hegemonia, é especialmente plausível que o problema tenha se originado em disputas internas no interior do campo opositor a Morales.

Competição

Entre 2005 e 2016, a Bolívia realizou três eleições para a presidência e Congresso, duas eleições departamentais e municipais, e quatro referendos de abrangência nacional e alguns outros de abrangências regionais mais limitadas sem qualquer denúncia ou indício de irregularidades significativas e todas atestadas como limpas por missões internacionais de observação eleitoral, fato que se reflete nas altas pontuações obtidas pelo país neste quesito em vários rankings democráticos, incluído o BTI aqui utilizado. Dado o grau de polarização pelo qual passou o país no período e o histórico de fraudes eleitorais que marca a trajetória do país desde suas fundações, não deixa de ser um aspecto de grande relevância para a qualidade da competição democrática boliviana. Mas é preciso recordar que se bem o arraigado histórico de fraudes chegou até as primeiras eleições da Democracia Pactuada pós-ditaduras, trazendo consigo desconfianças e críticas sobre o sistema eleitoral até o início da década de 1990, em 1991 durante a presidência de Jaime Paz Zamora os partidos políticos representados no Congresso operaram uma reforma na antiga Corte Nacional Eleitoral que lhe dotou de uma burocracia estável e diretores com mandatos fixos e razoável independência do Legislativo. Isto lhe dera credibilidade e já fora capaz de tornar as eleições confiáveis antes da chegada de Evo, embora esforços adicionais de transparência também tenham sido tomados desde o início de seu governo (ver ANRIA *et al.*, 2010, p. 252).

Entretanto, a competição democrática se viu negativamente afetada pela implosão do sistema partidário anteriormente existente sem que um alternativo tenha ainda podido se consolidar plenamente. Ressalte-se que isto, inicialmente, teve pouquíssimo a ver com qualquer esforço por parte do governo ou do partido MAS, mas sim com o descrédito social em que os chamados 'partidos tradicionais' se viram crescentemente envolvidos até a implosão da Democracia Pactuada e que resultou, nas eleições de 2005, na primeira eleição presidencial resolvida ainda em primeiro turno, em expressiva redução no número de partidos representados no Legislativo³² (e em que apenas o MNR, dos partidos tradicionais, conseguiu manter alguma representação) e na fragmentação das oposições em grupos de caráter eminentemente regional. O MAS tornou-se a partir

32 De 8 partidos representados na Câmara e 5 no Senado para a legislatura 2002-2005, as eleições de 2005 levaram 4 partidos à Câmara e ao Senado para a legislatura 2005-2010, média que tem se mantido nas legislaturas seguintes embora em níveis subnacionais haja maior diversidade de representação partidária.

de 2006 o mais importante partido boliviano e o único a contar com efetiva abrangência nacional e a partir de 2010 torna-se predominante no parlamento, contando com maioria qualificada em ambas as casas legislativas, enquanto os líderes opositores abandonaram as antigas legendas e fundaram novos grupos extremamente fragmentados e cuja abrangência por vezes limita-se ao município, com poucas exceções atravessando fronteiras departamentais. Mas em 2008, em meio a protestos da associação nacional de deficientes físicos que clamavam pela criação de políticas públicas de apoio ao setor, o governo propôs e aprovou uma lei que retirava o fundo público de financiamento aos partidos políticos e o transformava em fundo de apoio às pessoas com deficiência.

A medida foi enquadrada pelo governo como o fim de um privilégio às elites políticas, aduzindo ao fato de que o MAS era capaz de se autofinanciar plenamente a partir das cotizações voluntárias de sua base social, e obteve ampla aceitação social que em grande medida a considerou o fim de um desperdício de recursos públicos. Entretanto, apesar dessa visão contrária ao financiamento público de campanhas encontrar grande eco no senso comum não apenas na Bolívia, o fato é que sua supressão é perniciososa à equanimidade da competição em geral e tanto mais quanto mais desigual for a distribuição de recursos, enviesando a competição em favor dos grupos com maior acesso a recursos. Graças ao seu forte enraizamento em importantes grupos da sociedade civil, como sindicatos, movimentos sociais e grupos indígenas que contrasta fortemente com o caráter ainda gelatinoso da maioria dos novos grupos opositores, o MAS se vê beneficiado pelo viés criado e tem rechaçado publicamente propostas de restituição do financiamento, embora pareça fazê-lo mais por crença no mencionado senso comum acerca do financiamento público que por consciência e desejo de instrumentalizar a situação atual que lhe favorece³³.

Esse aspecto da integração de organizações sociais aos partidos é crucial na Bolívia, que possui fortes e arraigadas tradições tanto de conflito político extra-institucional e protestos de rua (WHITEHEAD, 2001a), quanto de corporativismo social (ALBERTI, 2016b; ANRIA, 2010; MOLINA, 2013). Frequentemente, sindicatos e outros grupos sociais adquirem maior relevância e protagonismo político no país que os próprios partidos

33 A Lei de Partidos boliviana data de 1999 e após a promulgação da nCPE encontra-se praticamente suspensa e inoperante. Após a mencionada renovação do Órgão Eleitoral em 2015, no entanto, o Tribunal Supremo Eleitoral vem conduzindo audiências, debates e consultas com vista à elaboração de uma nova legislação partidária na qual tem proposto retomar alguma forma de financiamento público. O processo deliberativo ainda não tem previsão de finalizar, mas o governo e líderes do MAS vêm declarando com frequência que se oporão a qualquer financiamento público incluído na futura proposta.

e não parece haver dúvidas de que grande parte do êxito político do MAS se deve ao modo como este se adaptou plenamente a este traço vivo da política boliviana, tendo se estruturado como instrumento político dos sindicatos cocaleiros do Chapare e a partir daí incorporando outros importantes atores sociais como elementos estruturantes do partido (ver ANRIA; CYR, 2016; CUNHA FILHO, 2015b; MAYORGA, 2011; MOLINA, 2010). Também as oposições, em seu momento de maior auge nos primeiros anos do governo, sustentaram-se muito mais na força que conseguiam obter das mobilizações de rua a partir do enraizamento social da demanda por maior autonomia nos departamentos da Meia-Lua e uma de suas maiores debilidades atualmente reside na incapacidade de incorporar, organicamente, grupos relevantes da sociedade civil mesmo com o progressivo aumento de dissidências na base governista (CUNHA FILHO, 2015b).

A vitalidade e força das organizações sociais bolivianas, aliás, é um importante fator moderador da hegemonia exercida pelo governo do MAS, pois ainda que grande parte das principais organizações (sobretudo as rurais) estejam hoje vinculadas ao partido, sua adesão não implica em assimilação. As organizações de base que compõem o partido e o governo mantêm importantes graus de autonomia que utilizam com frequência para obter concessões e políticas de seu interesse com ameaças suficientemente críveis de abandono da base de apoio (MAYORGA, 2012a, p. 265–267, b, p. 51; WOLFF, 2013, p. 45–46). E a força dessa sociedade civil, que engloba outros grupos não alinhados, consegue mesmo por vezes compensar as debilidades de seu sistema partidário enquanto mediador de preferências e canal de competição política (ANRIA, 2010, p. 255), ao mesmo tempo em que impõe uma espécie de *accountability* vertical informal sobre as instituições (WOLFF, 2013, p. 43).

Quadro 3: Competição

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Eleições livres e limpas	9	9	9	9	9	9
Sistema Partidário	5	4	5	5	6	6
Grupos de Interesse	6	6	6	6	7	7

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em *Bertelsmann Transformation Index (BTI)* – <http://www.bti-project.org/en/home/>

Participação

A participação política é outra das dimensões em que houve notável incremento de qualidade durante a presidência de Morales. Entendida esta dimensão como o grau em que todos os cidadãos possuem o direito de participação política, é preciso considerar que este direito somente se efetiva diante da existência de condições mínimas para o desenvolvimento das capacidades participativas dos cidadãos, pressupondo certa igualdade social básica, acesso à educação e informações. E neste sentido, é notável que o país tenha finalmente erradicado o analfabetismo e universalizado o acesso ao ensino fundamental (em 2008 e 2012 respectivamente; ver PEREIRA MORATÓ; LÓPEZ FERNÁNDEZ, 2016, p. 68–69) e atingido assim um patamar mínimo de cidadania universal, insuficiente mas necessário a uma maior participação democrática de sua população como um todo.

Além disso, a consolidação do processo de reconhecimento das culturas originárias que atinge seu ápice com a fundação do Estado Plurinacional tem provocado uma muito bem-vinda elevação da autoestima das majorias populacionais de origem indígena. E esta tem se traduzido em um notável empoderamento político, que se reflete nas relações sociais cotidianas, mas também na representação parlamentar e na ocupação da burocracia estatal. A mudança na representação legislativa, por exemplo, é literalmente visível. Segundo Tereza Zegada e Jorge Komadina (2014, p. 56), durante a Democracia Pactuada a maioria dos deputados tinha origens de classe média, havia cursado estudos universitários e iniciado sua trajetória política no movimento estudantil ou nas burocracias partidárias, enquanto que nas legislaturas 2006-2010 e 2010-2014 aumentou significativamente o número de deputados de origem indígena-camponesa ou operária, que passa a ser o contingente mais numeroso (ver Tabela 1). Ao mesmo tempo, se incrementa também de maneira significativa a presença feminina no parlamento. Graças à nova legislação eleitoral boliviana que estabelece a alternância de gênero nas listas partidárias de candidatos ao Senado e à Câmara de Deputados se atingiu uma situação de quase paridade de gênero na representação legislativa no Senado e na parte da Câmara eleita por lista fechada proporcional, embora a proporção de deputadas eleitas em distritos uninominais ou indígenas seja de aproximadamente apenas 9% do total eleito dessa forma (ver Tabela 3). Nesses casos, a lei determina a alternância

de gênero entre titulares e suplentes apresentados, mas não uma paridade entre os totais apresentados entre os distintos distritos e os resultados eleitorais parecem apontar duas coisas: 1) a força persistente do machismo na sociedade boliviana e em sua política, dado que sem a determinação legal da paridade, acabam predominando nomes masculinos para as posições de titulares entre os deputados distritais; e 2) a eficácia da legislação boliviana em incrementar o número de mulheres eleitas, visto a quase paridade mencionada na representação proporcional e o elevadíssimo número de suplentes eleitas nos distritos (ver Tabelas 2 e 3)³⁴.

Tabela 1: Principal ocupação desempenhada antes de ser eleito deputado

	1993-1997	1997-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014
Administração Pública	14,2	16,3	21,9	16,5	18,6
Profissões Liberais	48,7	37,8	28,1	25,0	17,7
Política	4,3	4,1	7,6	7,3	11,1
Operários, artesãos e setor primário	3,9	11,2	11,2	18,6	26,3
Transportes	-	2,0	1,2	4,2	5,2
Empresas e administração privada	24,0	26,5	27,3	27,4	19,0
Aposentados, estudantes e outros	4,7	2,0	2,8	1,0	2,1
(N)	74	98	80	96	97

Fonte: Reproduzido de Zegada e Komadina (2014, p. 57).

Tabela 2: Número de legisladoras nacionais eleitas entre 1982 e 2014

Legislatura	Deputadas Titulares	Deputadas Suplentes	Senadoras Titulares	Senadoras Suplentes
1982/1985	1	3	-	2
1985/1989	4	7	-	3
1989/1993	11	13	2	2
1993/1997	11	19	1	1
1997/2002	13	28	1	9
2002/2007	24	28	4	6
2005/2010	19	37	1	10
2010/2014	33	97	17	19

Fonte: Reproduzido de Zegada e Komadina (ZEGADA; KOMADINA, 2014, p. 77 Cuadro 11)

34 Esse mesmo tipo de dinâmica se dá com relação aos cargos subnacionais, em que houve expressivo incremento de participação feminina, mas onde também se notam dinâmicas de subalternização relativa. Segundo Alberti (2016a, p. 39), citando dados da Associação de Vereadoras da Bolívia, o número de vereadoras eleitas às Câmaras Municipais chegou a 51% do total nacional nas eleições de 2015, mas às prefeituras apenas 8% dos municípios elegeu uma prefeita. Dentre os nove governos departamentais, nenhuma mulher foi eleita. Ver também Mayorga (2012b, p. 45-47).

Tabela 3: Assembleia Legislativa Plurinacional, Legislatura 2010-14

	Câmara de Deputados^a	Senado
Número de Mulheres Eleitas/Total de Assentos	33/130	
Lista Proporcional	27/63	17/36
Distritos Uninominais e Indígenas	6/67	
% - Total	25,38%	
% - Lista Proporcional	42,85%	47,22%
% - Distritos Uninominais e Indígenas	8,95%	

a: A partir dos dados demográficos do Censo 2012, a composição da Câmara foi alterada para a legislatura seguinte, passando a contar com 53 deputados proporcionais e 77 uninominais e indígenas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos em Zegada e Komadina (2014) e no Órgão Eleitoral Plurinacional – www.oep.org.bo

E também na burocracia estatal há indícios de importantes avanços da democratização social em sua dimensão de representação-espelho, com cargos públicos muito mais porosos à ocupação por setores subalternos antes excluídos segundo estudos preliminares realizados por Ximena Soruco, Daniela Franco e Mariela Durán (2014). A partir de questionários aplicados no Ministério da Educação, no Governo Autônomo Departamental de Chuquisaca e no Governo Autônomo Municipal de La Guardia³⁵, cujos resultados foram comparados ao único Censo de Funcionários Públicos realizado em sua história (2001) e de dados pertinentes dos censos gerais e pesquisas por amostragem de domicílios realizados a partir de 1976 e 1990 respectivamente, as autoras encontram indícios significativos de renovação da burocracia. Segundo os dados, apenas um em cada dez funcionários públicos possuía algum dos pais empregado na burocracia e embora com importantes variações entre as três instituições estudadas, a inclusão indígena e popular na burocracia também avançou significativamente, com um 46% de funcionários públicos de origem indígena no total agregado (SORUCO SOLOGUREN; FRANCO PINTO; DURÁN AZURDUY, 2014, p. 54)³⁶. Com relação ao gênero, os homens ainda predominam, mas houve avanço e as mulheres atingem 42% dos funcionários sem maiores variações entre as distintas instituições. E tudo isto, ao contrário de temores expostos por amplas parcelas da oposição, sem implicar em uma perda de capacidade ou formação técnica visto que os dados também apontam um crescimento geral da

35 Escolhidos com a intenção de representar a heterogeneidade do país, englobando os níveis central, departamental e municipal, além de também respectivamente a região do altiplano, vales centrais e planícies orientais, além de uma instituição consolidada e estável e outras duas de origem mais recente e em processo mais intenso de mudanças.

36 Mínimo de 18% em La Guardia e máximo de 63% em Chuquisaca, com o Ministério da Educação próximo à média com 45% de indígenas empregados.

proporção de funcionários graduados ou pós-graduados, sem maiores variações nesse sentido entre indígenas e não-indígenas – o que em si mesmo é também um interessante indicador da democratização social em curso (SORUCO SOLOGUREN; FRANCO PINTO; DURÁN AZURDUY, 2014, p. 54 e 58)³⁷.

A participação democrática no período aumentou significativamente inclusive no indicador mais basilar de uma democracia: o comparecimento eleitoral. Apesar de o voto na Bolívia ser obrigatório, o abstencionismo no país sempre teve índices preocupantes e que foram crescendo durante a Democracia Pactuada até atingir mais de 28% em 1997, fato que Santiago Anria (2010, p. 251) atribui ao crescente descontentamento com os partidos tradicionais que monopolizavam os canais representativos. O argumento faz sentido diante do fato de que nas eleições de 2005 – em que o MAS aparecia como favorito e oferecendo perspectivas reais de mudança programática – a abstenção eleitoral se reduziu em mais de dez pontos percentuais e que em 2009 tenha representado apenas pouco mais de 5% do padrão eleitoral (ver Tabela 4). Ressalte-se ainda que desde 2009 o eleitorado passou a incluir também aos bolivianos residentes no exterior, primeiramente de maneira restrita aos quatro países (Brasil, Argentina, Espanha e EUA) com o maior contingente de expatriados e a partir das eleições seguintes sem restrição de país de residência³⁸.

Tabela 4: Abstenção Eleitoral

	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009	2014
Votos Emitidos	1.745.929	1.587.135	1.730.103	2.321.117	2.994.065	3.102.416	4.859.440	5.487.676
Votantes Inscritos	2.103.449	1.960.225	2.399.197	3.252.501	4.155.055	3.671.152	5.139.554	6.243.168
Abstenção (%)	17,00%	19,03%	27,89%	28,64%	27,94%	15,49%	5,45%	12,10%

Fonte: Elaboração própria com base com dados disponíveis em *Órgano Electoral Plurinacional* (2012) e no sítio www.oep.org.bo.

Para além das eleições, a nCPE consolidou os mecanismos de plebiscito e referendo criados na reforma constitucional de 2004 e criou novos canais de democracia participativa que incluem referendos revogatórios de mandatos, iniciativa legislativa e mecanismos de co-gestão (PÉREZ FLORES; CUNHA FILHO; COELHO, 2010, p. 76–77;

37 Entre os funcionários que se declaram indígenas, 44% possui graduação e 17% possui alguma pós-graduação. Entre os não-indígenas a mesma proporção (44%) possui graduação e 23% são pós-graduados (ver SORUCO SOLOGUREN; FRANCO PINTO; DURÁN AZURDUY, 2014, p. 54 Gráfico 16).

38 Para análises das dinâmicas e impactos das pioneiras votações no exterior no pleito de 2009, ver Lafleur (2012).

WELP, 2009). E visto que a Bolívia se notabiliza por uma elevada participação política não-eleitoral através de manifestações de rua e outras formas de protesto não institucional, sua implementação poderia talvez contribuir a superar a tensão existente desde os primórdios de sua história entre formas constitucionais e mobilização política extra institucional (WHITEHEAD, 2001a). Sua utilização, entretanto, vem ficando bastante aquém do potencial prometido, visto que o número de assinaturas necessárias para validar a convocatória de um referendo por iniciativa popular (20% do eleitorado nacional e 15% de cada departamento), por exemplo, praticamente anula essa possibilidade de institucionalização do confronto político em muitos casos, que ainda segue se processando em grande medida através de mobilizações extra institucionais (MAYORGA, 2012b, p. 61).

Além disso, apesar dessa longa tradição de participação política por mobilização, a mencionada lógica amigo/inimigo com que segue operando o governo faz com que nem toda participação nesses moldes seja vista como legítima e tolerada da mesma maneira. Grupos sociais considerados aliados costumam receber negociações e concessões a suas pressões, enquanto grupos considerados inimigos costumam ser desqualificados e reprimidos, e mesmo grupos aliados, mas que aos olhos do governo ultrapassem limites do considerado razoável, costumam receber escárnio e por vezes uma contra-mobilização de outro grupo mais leal (MOLINA, 2013, p. 12; ver também WOLFF, 2013, p. 46). Essa postura confrontativa tem se intensificado nos últimos anos e se estendido em críticas a alguns veículos midiáticos ou ONGs de orientação crítica. E embora na maioria das vezes a situação não passe de trocas de acusações mais ou menos agressivas, em 2013 o governo propôs e aprovou uma “Lei de Outorga de Personalidades Jurídicas” (Lei 351 de 19 de março de 2013) que impõe importantes restrições aos direitos associativos. A lei obriga as ONGs e organizações civis a adequarem seus estatutos e regulamentos internos ao plano nacional de desenvolvimento estabelecido pelo governo sob pena de perda do registro e dissolução, e foi criticada entre outros pelo relator especial da ONU para a Livre Associação, Maina Kiai, pelo risco de sua utilização para perseguição política de dissidentes. Em dezembro daquele ano, a ONG dinamarquesa Íbis teve seu registro cancelado com base nos novos dispositivos legais sob acusações de “dividir o movimento indígena” por seu trabalho de assessoramento a grupos ligados a setores dissidentes da base governista e desde então outros grupos

vêm sofrendo ameaças legais. Embora nenhuma outra ameaça tenha se concretizado de fato, a confirmação da constitucionalidade da lei pelo TCP em 2016 a mantém como ameaça latente aos direitos de associação e que poderia comprometer os avanços obtidos até aqui na dimensão participativa.

Quadro 4: Participação

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Direitos de Associação	8	8	7	9	9	8
Liberdade de Expressão	8	7	8	7	8	8
Participação da Sociedade Civil	7	7	8	8	8	8

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em *Bertelsmann Transformation Index (BTI)* – <http://www.bti-project.org/en/home/>

Império da Lei

A dimensão legal é certamente o maior calcanhar-de-Aquiles da qualidade democrática boliviana (ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA, 2015, p. 84). Embora em grande medida sua existência como país independente seja tributária da criação colonial da Audiência de Charcas, órgão jurídico-administrativo responsável pelo território correspondente ao que posteriormente seria a Bolívia, e que isto tenha gerado uma longa tradição jurídico-constitucional no país (CUNHA FILHO, 2015a; GOODALE, 2008; WHITEHEAD, 2001a), o Judiciário boliviano e a aplicação de justiça no país são também historicamente frágeis e politizados (WOLFF, 2013, p. 56).

Conforme mencionado, a trajetória de formação do Estado boliviano deixou-lhe grandes “furos” de legitimidade e soberania que sempre dificultaram a formação de uma legitimidade vinculante que pudesse lhe servir de base para a consolidação de um Estado de direito pleno (GRAY MOLINA, 2008, p. 120). Foi graças a esses furos onde a soberania era perenemente renegociada e exercida por *proxy*, por exemplo, que as formas de direito consuetudinário indígena puderam se reproduzir e chegar até os dias atuais pois em extensas partes do território essa forma de justiça – formalmente não reconhecida – possuía muito maior presença e eficácia que o direito positivo formalmente vigente. Por isso tampouco surpreende que durante as reformas multiculturais dos anos 1990 a Bolívia tenha operado um primeiro reconhecimento ao direito consuetudinário

indígena como forma de melhorar o seu Judiciário, embora ainda de forma subsidiária ao direito positivo, como uma espécie de “alternativa de solução de pequenos conflitos”, com escopo de atuação limitado e cuja aplicação se remetia a uma Lei de Justiça Comunitária que nunca foi aprovada. A demanda por um pleno reconhecimento da chamada ‘justiça indígena’, no entanto, seguiu forte como demanda de base das organizações do mundo rural boliviano e intelectuais indianistas e foi uma das ideias-força operando na AC, de modo que com a nCPE passa finalmente a equivaler constitucionalmente em hierarquia com a justiça comum (RODRÍGUEZ VELTZÉ, 2009, p. 244).

Apesar disso, a mencionada revisão do projeto constitucional em 2008 estabeleceu também a necessidade de promulgação de uma Lei de Delimitação Jurisdicional (LDJ) em substituição à criação de mecanismos de coordenação e cooperação entre as distintas jurisdições que pareceriam mais adequados ao declarado caráter intercultural do novo Estado e a sistemas de justiça de mesma hierarquia, na medida em que ‘delimitação’ parece remeter a uma separação estanque entre os dois sistemas inadequada a tal caráter e mesmo improvável empiricamente no país. Ainda assim, a elaboração do anteprojeto da LDJ em 2010 iniciou-se de maneira bastante rica e participativa em processos deliberativos com ampla presença de especialistas e lideranças indígena-camponesas que resgatavam o espírito original da constituição, mas uma vez entregue ao parlamento o mesmo foi mutilado e o alcance oficial da justiça indígena severamente restringido ao ponto de para alguns limitar-se a “roubos de galinha” (ver ALBÓ, 2012, p. 241–8). Segundo o especialista em direito indígena e professor da Universidade Católica Boliviana, Farit Rojas³⁹, no entanto, a restrição imposta pela LDJ ao direito consuetudinário indígena é simplesmente inaplicável pelo Estado, de modo que na prática o mesmo acaba sendo aplicado de maneira ‘oficiosa’ em seu pleno alcance como tradicionalmente já vinha ocorrendo. O que por um lado, na prática, segue auxiliando na resolução prática de questões legais de nível local, mas por outro não contribui a uma melhor institucionalização e legitimidade que poderiam contribuir a solucionar os problemas judiciais bolivianos, deixando em aberto riscos de que o dualismo jurídico adotado possa derivar em conflitos entre os dois sistemas (MAYORGA, 2012b, p. 80).

Ademais, as origens oligárquicas do Judiciário nacional – que pareciam confirmar-se com a natureza altamente confrontativa adotada por suas altas cúpulas nos

39 Conversa pessoal em 06/05/2013.

primeiros anos do governo Morales em um contexto em que este era sustentado fundamentalmente pelo apoio de classes e grupos sociais subalternos – sempre foram outro dos grandes problemas de legitimidade deste poder, ao que a nCPE buscou responder com o estabelecimento da escolha dos altos magistrados por sufrágio popular direto. O confronto Executivo x Judiciário dos primeiros anos de governo foi, como visto, decidido em favor do primeiro com as renúncias sucessivas de altos magistrados que terminaram por deixar sem quórum as Cortes, o que permitiu ao governo nomear magistrados interinos e lhe rendeu um período sem maiores contestações judiciais até a eleição das novas cortes de justiça em 2012. Com relação a estas eleições, conforme já mencionado, o fato de que o Legislativo – onde o governo então contava com maioria de 2/3 – deve pré-selecionar os candidatos suscitou polêmicas e acusações, mas o resultado final mostrou (ao menos inicialmente) um Judiciário razoavelmente independente apesar do crescente assédio institucional pelo Executivo.

E embora este assédio seja de fato problemático e por sua tendência aparentemente crescente possa vir a causar no futuro deterioração na qualidade democrática boliviana, mais graves no curto prazo, por exemplo, são a conjugação de uma cultura social extremamente punitivista e um Judiciário lento e ineficiente através dos quais a população carcerária boliviana mais que dobrou entre 2005 e 2014, passando de 6793 presos a 14220 detentos dos quais quase 82% ainda não foram julgados e se encontram em prisão provisória em presídios de aspectos medievais (ver Tabela 5). Embora casos como o do ex-governador de Pando Leopoldo Fernández, preso como mandante intelectual da chacina de camponeses ocorrida no departamento em 2008 e até hoje detido sem a conclusão de seu julgamento sejam mobilizados pela oposição como indicadores da existência de presos políticos no país, a verdade é que embora a justiça boliviana possa e de fato seja por vezes manipulada politicamente, como indicam sua relativamente baixa pontuação de independência judicial conforme o BTI (ver abaixo) ou o informe da *Asociación Boliviana de Ciencia Política* (ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA, 2015, p. 33), seus problemas são bem maiores que este e antecedem ao governo Morales, apesar de esse aumento no número de presos provisórios também possa lhe ser imputado devido à ampliação do período máximo de detenção provisória de 24 a 36 meses promovido pelo governo em 2010 (ver MAYORGA, 2012b, p. 66).

Tabela 5: População Carcerária Boliviana (em número de presos)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^(p)
TOTAL	6.793	7.031	7.683	7.433	8.073	9.406	11.195	14.272	14.415	14.220
Julgados	1.764	1.799	2.011	2.193	1.999	2.147	1.838	2.109	2.419	2.578
Prisão Preventiva	5.029	5.232	5.672	5.240	6.074	7.259	9.357	12.163	11.996	11.642

(p): preliminar

Fonte: Elaboração própria com dados de Instituto Nacional de Estadística disponíveis em www.ine.gob.bo.

Embora se possa argumentar com bastante razão que muito pouco foi feito para solucioná-los⁴⁰ e até que certas decisões ou a retórica governamental predominante possam tê-los agravado em alguma medida, o mais diretamente imputável ao governo parece ser as sistemáticas (tentativas de) violações dos direitos coletivos indígenas à consulta prévia em empreendimentos que afetem seus territórios, das quais o conflito do TIPNIS foi o mais notório e significativo, mas não o único. Embora tenha sido amplamente defendido pelo governo (e criticado por parte da oposição) e incluído na nCPE por meio de representantes de sua base de apoio, desde seu segundo mandato quando os objetivos desenvolvimentistas parecem adquirir crescente proeminência na agenda governamental o direito à consulta prévia passa a ser visto cada vez mais como um eventual entrave às obras e projetos e o qual se busca subordinar a alegadas “razões de Estado” que comprometem sua plena aplicação (FLEMMER; SCHILLING-VACAFLOR, 2016; MAYORGA, 2012a; ver também SIEGEL, 2016)⁴¹.

Quadro 5: Império da Lei

	2006	2008	2010	2012	2014	2016
Judiciário Independente	6	6	5	5	6	6
Punição a Abusos de Autoridade	5	5	5	5	5	5
Direitos Civis	6	6	6	6	6	6
Política Anticorrupção	4	4	4	4	4	4

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponíveis em Bertelsmann Transformation Index (BTI) – <http://www.bti-project.org/en/home/>

40 Por exemplo, não se mexeu na absurda necessidade de tramitação de inúmeros tipos de processo diretamente nos tribunais superiores sediados em Sucre, o que obriga os cidadãos (ou seus representantes legais) a longos e custosos deslocamentos e dificulta significativamente o acesso à justiça em muitos casos. Além disso, tampouco se avançou na conformação de uma justiça administrativa para arbitrar conflitos entre cidadãos e o Estado ou entre as distintas entidades do setor público, que têm crescido e tendem a crescer com o novo caráter descentralizado do Estado (Rodríguez Veltzé e Rojas apud. MAYORGA, 2012b, p. 59–60).

41 Dinâmica semelhante - e com motivações aparentemente idem - se dá na conformação das autonomias indígenas, em que de uma das propostas de maior destaque do bloco de apoio ao governo durante o período da constituinte foi sendo cada vez mais relegado a um segundo plano já que implicariam algum grau de diluição do alcance do poder do Estado central e potencialmente um obstáculo eventual a seus projetos (TOCKMAN; CAMERON, 2014, p. 56).

Considerações Finais

Até que ponto as transformações descritas são fruto da mudança ideológica de governo na Bolívia e da chegada de Evo Morales e quais as perspectivas para a qualidade democrática futura do país? É certo que a profunda transformação estatal operada sob a liderança de Morales condiciona em muitos sentidos a trajetória contemporânea da democracia boliviana, mas como visto apesar dessa transformação há também muitas linhas de continuidade institucional e indícios de dependência de trajetória, além da culminação de processos históricos iniciados anteriormente a sua chegada ao governo.

Essa pergunta ecoa as indagações de Jonas Wolff (2013, p. 56), que reconhecendo incongruências ao espírito democrático entre a prática política contemporânea na Bolívia e o texto da nCPE que ele atesta como profundamente democrático, questiona a origem das incongruências devido às distintas implicações que essas origens poderiam ter para a qualidade democrática do país: seriam práticas contingentes derivadas de uma arraigada cultura política ou de idiosincrasias do governo Morales? Fenômenos transitórios devido à implementação ainda incompleta da constituição? Ou traços intrínsecos do novo desenho político?

Certamente os desafios democráticos do país englobam uma mescla entre os três, mas parecem se concentrar principalmente nos dois primeiros, e sobretudo no primeiro. A maior parte dos “pecadilhos” democráticos do governo Morales, como as tentativas de judicialização da política, instrumentalização das instituições de controle e desqualificação moral das oposições, por exemplo, eram já traços comuns à maioria dos governos anteriores, o que torna seus impactos sobre a qualidade democrática mais complexos posto que potencialmente mais arraigados na sociedade e portanto de mais difícil superação independentemente do governo instalado. Entretanto, mesmo eles têm sido em grande medida compensados, ao menos até aqui, pela participação ativa da sociedade civil boliviana que, com seu elevado grau de autonomia e organização, consegue ainda impor certos limites à atuação governamental (MAYORGA, 2012a, p. 275), sobretudo na dimensão da *responsividade*.

Uma das tensões crescentes na atual democracia boliviana, contudo, tem a ver com seu futuro pós-Morales. À semelhança dos partidos tradicionais que lhe precederam⁴² e

⁴² Recorde-se o período da Democracia Pactuada em que os três partidos predominantes MNR, ADN e MIR estiveram sob

mesmo dos novos partidos que lhe foram/são contemporâneos, o MAS – apesar de sua mencionada forte vinculação com movimentos de base – é também um partido com um líder incontestável e diante do desafio de seleção de uma nova liderança para a condução do chamado “*Proceso de Cambio*”, vem buscando formas de habilitar Morales a uma nova candidatura presidencial em 2019. A ideia começou a ser discutida ainda nos primórdios de seu mais recente mandato e em fins de 2015 foi aprovada emenda constitucional habilitando uma nova candidatura à reeleição, mas a mesma foi rejeitada por 51,3% dos votos válidos no referendo – obrigatório para qualquer emenda constitucional, segundo a nCPE – de fevereiro de 2016⁴³. Apesar da derrota e consequente rechaço da emenda, governo e partido seguem ventilando a intenção de buscar nova maneira de habilitá-lo, o que tem sido apontado como potencial violação das regras constitucionais vigentes e poderia assim representar importantes retrocessos nas dimensões de *competição*, *accountability horizontal* e *império da lei* se realmente levada a cabo.

De qualquer modo, a própria insistência na possibilidade é em si um indício das inseguranças do partido governista quanto ao futuro de seu legado caso não possa contar mais uma vez com a candidatura de Morales, e seja qual for o desfecho – se de fato insistirá na tentativa ou não, e se nessa eventual tentativa será ou não bem sucedido – ele aparentemente colocará à prova a estabilidade política até aqui lograda. Perguntas como a de até que ponto a inédita solidez estatal até aqui registrada é fruto da própria legitimidade obtida pelo Estado Plurinacional ou do carisma e habilidades políticas pessoais de Evo Morales poderão começar a ser respondidas seja qual for este desfecho, mas parece fora de dúvidas que independentemente das respostas que emergjam, o legado da inclusão simbólica e da recuperação de autoestima de sua população indígena-camponesa parece não ter volta atrás possível ao *status quo ante*. A inclusão destes setores secularmente marginalizados na burocracia estatal e em cargos de poder nos quatro poderes de Estado, embora seja fruto de um processo iniciado décadas antes da chegada de Morales à presidência, parece ter atingido um ponto de não retorno nos últimos anos. Essa irreversibilidade seria extremamente salutar para as perspectivas de qualidade democrática de um país tão socialmente diverso quanto a

a liderança de Gonzalo Sánchez de Losada, Hugo Banzer e Jaime Paz Zamora e mesmo partidos relevantes menores como CONDEPA, UCS ou NFR sempre estiveram sob a liderança de Carlos Palenque, Máx Fernández e Manfred Reyes Villa.

43 Para uma análise deste referendo e suas potenciais implicações, ver Welp e Lissidini (2016).

Bolívia independentemente do que venha a passar no futuro pós-Morales, mas é preciso cuidado para que essa condição necessária a uma democracia de alta intensidade não seja arruinada pelo agravamento de problemas existentes como os entraves à plena *competição* ou o *império da lei* ainda muito insuficiente. Ou que a falta de pluralismo por parte tanto do governo quanto de grandes setores das oposições retorne o país a um cenário de alta instabilidade política, algo para o que maior atenção a problemas do segundo tipo – implementação incompleta da nCPE – poderia servir de alguma salvaguarda, como na regulamentação plena das autonomias e suas prerrogativas e obrigações.

Referências

- ALBERTI, Carla. Bolivia: La democracia a una década del gobierno del MAS. *Revista de ciencia política (Santiago)*, v. 36, n. 1, p. 27–49, abr. 2016a.
- ALBERTI, Carla. Consolidating Power in Multiethnic Societies: The MAS and the ambivalence of collective mobilization in Bolivia. *Development*, v. 58, n. 1, p. 65–71, 1 jan. 2016b.
- ALBÓ, Xavier. Justicia indígena en la Bolivia plurinacional. In: SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA; EXENI RODRÍGUEZ, JOSÉ LUIS (Org.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012. p. 201–248.
- ALTMAN, David; LALANDER, Rickard. Bolivia's Popular Participation Law: An Undemocratic Democratisation Process? In: HADENIUS, AXEL (Org.). *Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International, 2003. p. 63–104.
- ANRIA, Santiago *et al.* Bolivia: democracia en construcción. In: CAMERON, MAXWELL A.; LUNA, JUAN PABLO (Org.). *Democracia en la región andina*. Serie América Problema. Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos, 2010. p. 243–272.
- ANRIA, Santiago. Bolivia's MAS: Between Party and Movement. In: CAMERON, MAXWELL A.; HERSHBERG, ERIC (Org.). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies & Trajectories of Change*. Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2010. p. 101–125.
- ANRIA, Santiago; CYR, Jennifer. Inside Revolutionary Parties: Coalition-Building and Maintenance in Reformist Bolivia. *Comparative Political Studies*, p. 0010414016666860, 2016.

- ASOCIACIÓN BOLIVIANA DE CIENCIA POLÍTICA. *La Calidad de la Democracia en Bolivia - 2014: Percepción y Evaluación de los Actores*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung/Asociación Boliviana de Ciencia Política, 2015.
- BERTELSMANN STIFTUNG. *BTI 2016 - Bolivia Country Report*. . Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.
- BTI PROJECT TEAM. *BTI 2016 Codebook for Country Assessments*. . [S.l.]: Bertelsmann Stiftung. , 2016
- CRABTREE, John; WHITEHEAD, Laurence. *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001.
- CUNHA FILHO, Clayton M. 2008, o ano da virada de Evo Morales? *Observador On-line*, v. 3, n. 12, p. 2–17, dez. 2008.
- CUNHA FILHO, Clayton M. A Construção do Estado Plurinacional na Bolívia como Tentativa de Institucionalizar o Abigarrado. In: CUNHA FILHO, CLAYTON M.; VIANA, JOÃO PAULO S. L. (Org.). . *A Bolívia no Século XXI: Estado Plurinacional, Mudança de Elites e (Pluri) Nacionalismo*. Curitiba: Appris, 2016a. p. 205–228.
- CUNHA FILHO, Clayton M. *A construção do horizonte plurinacional: liberalismo, indianismo e nacional-popular na formação do Estado boliviano*. 2015a. 305 f. Tese de Doutorado em Ciência Política – IESP-UERJ, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.1002.4163>>. Acesso em: 1 jan. 2016.
- CUNHA FILHO, Clayton M. As eleições judiciais na Bolívia: um breve balanço. *Boletim OPSA*, v. 7, n. 4, p. 4–9, 2011.
- CUNHA FILHO, Clayton M. Estrategias de desarrollo e inserción internacional en la Bolivia de Evo Morales. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v. VI, n. 1, p. 142–162, 2016b.
- CUNHA FILHO, Clayton M. Los dilemas de la representación política contemporánea en Bolivia: movimientos sociales, partido y Estado en tiempos de “Proceso de Cambio”. *Teoria e Pesquisa*, v. 24, n. 1, p. 105–115, 2015b.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. Introduction. In: DIAMOND, LARRY; MORLINO, LEONARDO (Org.). . *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005. .
- DOMINGO, Pilar. Party Politics, Intermediation and Representation. In: CRABTREE, JOHN; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). . *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001. p. 141–159.

- DUNKERLEY, James. *Political transition and economic stabilisation: Bolivia, 1982-1989*. London: Institute of Latin American Studies, 1990. (Research Papers, 22).
- EXENI RODRÍGUEZ, José Luis (Org.). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg/Proyecto ALICE. Centro de Estudios Sociales (CES), Universidad de Coímbra, Portugal, 2015.
- FLEMMER, Riccarda; SCHILLING-VACAFLOR, Almut. Unfulfilled promises of the consultation approach: the limits to effective indigenous participation in Bolivia's and Peru's extractive industries. *Third World Quarterly*, v. 37, n. 1, p. 172–188, 2 jan. 2016.
- FORNILLO, Bruno. Intelectuales y política en la "Era Katarista". In: SVAMPA, MARISTELLA; STEFANONI, PABLO; FORNILLO, BRUNO (Org.). *Debatir Bolivia: perspectivas de un proyecto de descolonización*. Buenos Aires: Taurus, 2010. p. 61–96.
- GARCÍA ORELLANA, Alberto; GARCÍA YAPUR, Fernando; QUINTÓN HERBAS, Luz. "La guerra del agua": abril de 2000, la crisis de la política en Bolivia. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 2003. (Ediciones de bolsillo, no. 5).
- GOODALE, Mark. *Dilemmas of Modernity: Bolivian Encounters with Law and Liberalism*. Stanford: Stanford University Press, 2008.
- GRAY MOLINA, George. Exclusion, Participation and Democratic State-building. In: CRABTREE, JOHN; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001. p. 63–82.
- GRAY MOLINA, George. State-Society Relations in Bolivia: The Strength of Weakness. In: CRABTREE, JOHN; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2008. p. 109–124.
- GUIMARÃES, César; DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María. Bolívia - A História Sem Fim. In: DOMINGUES, JOSÉ MAURÍCIO *et al.* (Org.). *A Bolívia no espelho do futuro*. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: EDUFMG ; IUPERJ, 2009. p. 13–26.
- HAARSTAD, Håvard; ANDERSSON, Vibeke. Backlash Reconsidered: Neoliberalism and Popular Mobilization in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 4, p. 1–28, nov. 2009.
- HOFMEISTER, Wilhelm. Bolivia: la construcción de la democracia y la evolución del proceso político. In: HOFMEISTER, WILHELM (Org.). *Reformas Políticas en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 65–101.
- KESTLER, Thomas; LUCCA, Juan Bautista; KRAUSE, Silvana. "Break-In Parties" and Changing Patterns of Democracy in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, v. 10, n. 1,

2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212016000100204&lng=en&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- KOHL, Benjamin H.; FARTHING, Linda C. *Impasse in Bolivia: neoliberal hegemony and popular resistance*. London/New York: Zed Books, 2006.
- LAFLEUR, Jean-Michel (Org.). *Diáspora y voto en el exterior: la participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. 2. ed. La Paz, Bolivia: OEP Órgano Electoral Plurinacional/Tribunal Supremo Electoral, 2012.
- LIJPHART, A. Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países. *Rio de Janeiro: Civilização Brasileira*, 2003.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred C. *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- MAYORGA, Fernando. *Dilemas: ensayos sobre democracia intercultural y estado plurinacional*. La Paz, Bolivia: CESU/Plural Editores, 2011.
- MAYORGA, Fernando. La Construcción Minimalista del Estado Plurinacional. In: MAYORGA, FERNANDO (Org.). *Estado y Modelo de Desarrollo e Inclusión Social, Bolivia 2000-2010*. Proyecto AGOB Acción de Gobernar. Cochabamba: CESU-UMSS, 2012a. v. 2. p. 253–279.
- MAYORGA, Fernando. La Democracia Boliviana: avances y retos. In: MAYORGA, FERNANDO (Org.). *Estado, Ampliación de la Democracia y Disputa Política: Bolivia 2000-2010*. Proyecto AGOB Acción de Gobernar. Cochabamba: CESU-UMSS, 2012b. v. 1. p. 33–82.
- MOLINA, Fernando. El MAS en el centro de la política boliviana. In: GARCÍA ORELLANA, LUIS ALBERTO; GARCÍA YAPUR, FERNANDO (Org.). *Mutaciones del Campo Político en Bolivia*. La Paz: PNUD-Bolivia, 2010. p. 241–301.
- MOLINA, Fernando. ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. *Nueva Sociedad*, n. 245, p. 4–14, 2013.
- MØLLER, Jørgen; SKAANING, Svend-Erik. Stateness first? *Democratization*, v. 18, p. 1–24, fev. 2011.
- ÓRGANO ELECTORAL PLURINACIONAL. *Atlas Electoral de Bolivia*. 2. ed. La Paz: Tribunal Supremo Electoral / PNUD-Bolivia / IDEA Internacional, 2012. v. 1: Elecciones Generales 1979–2009, Asamblea Constituyente 2006. (Estadísticas y Participación Electoral).
- PACHANO, Simón. El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano. *América Latina Hoy*, v. 43, p. 15–30, ago. 2006.

- PEREIRA MORATÓ, René; LÓPEZ FERNÁNDEZ, Daniel H. Inclusión social y dinámica poblacional. In: PAZ RADA, EDUARDO (Org.). *La Dinámica de la Inclusión Social en Bolivia (2001-2012): del neoliberalismo al nacionalismo indígena*. La Paz: CIS, 2016. p. 45–86.
- PÉREZ FLORES, Fidel; CUNHA FILHO, Clayton M.; COELHO, André Luiz. Participación ampliada y reforma del Estado: Mecanismos constitucionales de democracia participativa en Bolivia, Ecuador y Venezuela. *Observatorio Social de América Latina*, v. XI, n. 27, p. 73–95, abr. 2010.
- POSTERO, Nancy. *Now We Are Citizens: Indigenous Politics in Postmulticultural Bolivia*. Stanford: Stanford University Press, 2007.
- RODRÍGUEZ VELTZÉ, Eduardo. El Órgano Judicial en la Nueva Constitución. In: KÄSS, SUSANNE; VELÁSQUEZ CASTELLANOS, IVÁN (Org.). *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung / Editora Presencia, 2009. p. 235–265.
- SANTAELLA GONÇALVES, Rodrigo. *Intelectuais em movimento: o grupo Comuna e a construção da hegemonia antineoliberal na Bolívia*. São Paulo: Alameda, 2015.
- SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis (Org.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012. Disponível em: <<http://alltitles.ebrary.com/Doc?id=10832426>>. Acesso em: 30 maio 2014.
- SIEGEL, Karen M. Fulfilling Promises of More Substantive Democracy? Post-neoliberalism and Natural Resource Governance in South America: Neo-extractivism and Democracy in South America. *Development and Change*, v. 47, n. 3, p. 495–516, maio 2016.
- SORUCO SOLOGUREN, Ximena; FRANCO PINTO, Daniela; DURÁN AZURDUY, Mariela. *Composición social del Estado plurinacional: hacia la descolonización de la burocracia*. 1. ed. La Paz: CIS, 2014.
- TOCKMAN, Jason; CAMERON, John. Indigenous Autonomy and the Contradictions of Plurinationalism in Bolivia. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 3, p. 46–69, 1 set. 2014.
- VAN COTT, Donna Lee. *Radical Democracy in the Andes*. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2008.
- VARGAS, Humberto; KRUSE, Thomas. Las victorias de Abril: una historia que aún no concluye. *Observatorio Social de América Latina*, n. 2, p. 7–14, set. 2000.

- WELP, Yanina. El referéndum contra el status quo. Análisis de Ecuador, Venezuela, Perú y Bolivia. *Diálogos Latinoamericanos*, n. 16, p. 136–155, 2009.
- WELP, Yanina; LISSIDINI, Alicia. Democracia directa, poder y contrapoder: Análisis del referendo del 21 de febrero de 2016 en Bolivia. *Bolivian Studies Journal/Revista de Estudios Bolivianos*, v. 22, p. 162–190, 2016.
- WHITEHEAD, Laurence. Bolivia's Failed Democratization, 1977-1980. In: O'DONNELL, GUILLERMO; SCHMITTER, PHILIPPE C.; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986. p. 49–71.
- WHITEHEAD, Laurence. The Emergence of Democracy in Bolivia. In: CRABTREE, JOHN; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001a. p. 21–40.
- WHITEHEAD, Laurence. The viability of democracy. In: CRABTREE, JOHN; WHITEHEAD, LAURENCE (Org.). *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001b. p. 3–20.
- WOLFF, Jonas. Towards Post-Liberal Democracy in Latin America? A Conceptual Framework Applied to Bolivia. *Journal of Latin American Studies*, v. 45, n. 01, p. 31–59, 2013.
- ZEGADA, María Teresa; KOMADINA, Jorge. *El espejo de la sociedad: poder y representación en Bolivia*. La Paz: Plural Editores, 2014. (Biblioteca CERES).
- ZUAZO, Moira. *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia - Entrevistas a 85 parlamentarios del partido*. 2. ed. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.
- ZUCCO, Cesar. O Legislativo no Conflito Político Boliviano. *Papéis Legislativos*, v. 3, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/17_papeislegislativos_pap%C3%A9is%20legislativos%20n.1%20abr.%202009.pdf>.

Recebido:3/4/2017

Aceito: 25/08/2017