

**CADERNOS DE TRABALHO NETSAL**

**V2 #1 | 2014**



**FRONTEIRAS TURVAS:  
SOCIEDADE E ESTADO NO TRÓPICO DE COCHABAMBA,  
BOLÍVIA.**

**Alice Soares Guimarães, NETSAL-IESP, UERJ**

## **CADERNOS DE TRABALHO NETSAL**

Os Cadernos de Trabalho NETSAL são uma nova publicação trimestral do Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina (NETSAL) do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Esta série, iniciada em 2013, publica estudos que sejam resultados de pesquisas, empíricas e/ou teóricas, afins às linhas e áreas de trabalho do NETSAL. Trata-se de números monográficos que podem tanto discutir resultados de investigações finalizadas como propor novas agendas de pesquisa.

Publicado três vezes ao ano, aceitam-se trabalhos em português, espanhol e inglês. Propostas de textos, de até 50 páginas, podem ser apresentadas ao conselho de redação via email ([netsal@iesp.uerj.br](mailto:netsal@iesp.uerj.br)), acompanhados de resumo em torno de 120 palavras, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos empregados e das principais conclusões do trabalho, além de palavras-chave e mini cv do autor.

---

Conselho de Redação:

Diretores: Breno Bringel e José Maurício Domingues

Editores: Fabrício Cardoso de Mello e Maria Clara Brito da Gama

Design editorial e diagramação: Carolina Niemeyer

---

---

**Netsal** – Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina

<http://netsal.iesp.uerj.br/index.php/pt/>

## **FRONTEIRAS TURVAS: SOCIEDADE E ESTADO NO TRÓPICO DE COCHABAMBA, BOLÍVIA**

**Alice Soares Guimarães, NETSAL-IESP, UERJ**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002), mestrado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2004), e doutorado em Sociologia pelo IESP-UERJ (2010). Realizou pós-doutoramento na Universidade de Barcelona. É autora do livro *A reemergência de identidades étnicas na modernidade: movimentos sociais e Estado na Bolívia contemporânea* (Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014).

Desde os anos 1980 os Estados latino-americanos vêm passando por profundas transformações, se destacando em um primeiro momento os processos de redemocratização, os quais foram seguidos por reformas estruturais, muitas das quais orientadas à descentralização política e econômica do Estado. Tais processos foram acompanhados por um amplo debate sobre o modelo de Estado e de democracia desejáveis, necessários e possíveis, debate este que envolvia em seu centro temas relacionados à relação entre o Estado e a sociedade e às formas de participação política da cidadania. Se nos anos 1980 tal debate foi dominado pelas chamadas teorias da transição democrática, que privilegiavam os aspectos institucionais da democracia, nos anos 1990 se consolidou uma perspectiva sociológica, que partia de um questionamento dos supostos centrais da teoria democrática hegemônica no pós-guerra, o elitismo democrático (Avritzer e Costa, 2004, p.703-704).

Para o elitismo democrático existiria uma contradição inerente entre governabilidade e participação política, estando a manutenção da democracia diretamente vinculada à limitação da participação política das massas aos procedimentos eleitorais. As análises sociológicas da “terceira onda de democratização”, no entanto, questionaram tal noção, demonstrando que em tais processos de democratização estiveram marcadamente presentes mobilizações populares de natureza democrática (Avritzer, 2000, p.76-77). Complementarmente, as abordagens sociológicas da democratização questionaram a homologia, subentendida nas teorias da transição democrática, entre os processos de construção institucional e os de democratização societária. A construção de instituições democráticas e a incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas constituiriam dois processos distintos, ambos fundamentais para a consolidação da democracia (Avritzer, 1996). Como resultado, as análises das mudanças sociais geradas pela redemocratização não podem se restringir à esfera institucional, devendo também abordar as modificações geradas no plano das práticas cotidianas, no tecido das relações sociais e da cultura política gestadas nesse nível.

O objetivo central deste texto é identificar o papel das práticas cotidianas na construção do Estado, da sociedade e das relações entre eles na Bolívia contemporânea. Inicialmente, identifico o impacto das reformas estatais, realizadas nos anos 1990, nas práticas cotidianas relacionadas à política no âmbito da democracia municipal. Adicionalmente, através do estudo de caso dos municípios do Trópico de Cochabamba, contraponho a construção e a representação formal-jurídica do Estado e de sua relação com a sociedade ao processo cotidiano de construção do mesmo e de sua fronteira.

Para isso, apresento primeiramente uma descrição das instituições do poder local tal como definidas pela legislação boliviana, passando em um segundo momento à análise do funcionamento efetivo de tais instituições no contexto etnográfico em questão. Tal procedimento permitirá explorar as tensões existentes entre a representação formal do Estado e a construção jurídica de sua especificidade e “diferenciação” com relação ao que seria a esfera da sociedade civil, por um lado, e as práticas políticas na região estudada, por outro. Meu argumento central é o de que tais práticas levam a outra percepção e construção, fundamentalmente distinta, tanto do que seria o âmbito do Estado e da sociedade civil, quanto da fronteira que os separa e,

consequentemente, da relação entre essas duas esferas.

Assim, minha análise parte do questionamento do Estado como ator unidimensional, autônomo, fixo e claramente delimitado e diferenciado da sociedade, possuindo autoridade suprema para regular a população dentro de seu território. O Estado é uma construção cultural, que se dá não só nas práticas políticas institucionalizadas, mas em grande medida nas dinâmicas sociais da vida cotidiana (Sharma, 2006). Neste sentido, muitas vezes se produzem marcados “desencontros” entre a forma como o Estado representa a si mesmo e o modo como é percebido por seus cidadãos, assim como se encontram incoerências entre o que é formalmente definido como o papel do Estado e o da sociedade e a forma como esses efetivamente atuam.

O questionamento do Estado como objeto empírico ou analítico a priori é acompanhado aqui pela problematização do conceito de esfera pública (cf. Habermas, [1962]1984; Cohen e Arato, 1992; Avritzer, 1996, 2000). Tal como desenvolvido por Habermas, o referido conceito indica a presença, na modernidade, de um espaço diferenciado entre a esfera privada e o Estado para a interação legal de grupos, associações e movimentos sociais. Segundo o autor, a esfera pública se caracterizaria pela discussão livre e racional do exercício da autoridade política, se constituindo como um espaço deliberativo dotado de racionalidade própria, operando de acordo com a razão comunicativa. Tal tipo de racionalidade se contraporía à razão instrumental, a qual predominaria no âmbito do Estado moderno (Habermas, [1962]1984; [1981] 1999).

A esfera pública seria democrática em princípio: o Estado moderno seria supervisionado, revisado e controlado não só pela lei, mas também pela esfera pública, que questiona a *raison d'état*. Funcionaria, portanto, como um espaço de mediação e limitação democrática da soberania estatal, sendo que o Estado seria contido pela emergência de uma razão distinta, normativamente embasada, operando pelo intermédio de novas instituições sociais (Cohen e Arato, 1992). Assim, o surgimento da esfera pública haveria permitido o desenvolvimento de uma nova forma de “relação argumentativa crítica” com a organização política, configurando-se como o espaço por excelência da ação dos movimentos sociais. Nesse espaço os indivíduos debateriam as decisões tomadas pela autoridade política e o conteúdo moral das diferentes relações existentes na sociedade (Avritzer, 2000, p.78-80).

O conceito de esfera pública parte, portanto, da noção de um espaço de interação cara a cara distinto ao Estado. Tal noção de um espaço deliberativo, funcionando de acordo com outra racionalidade que não a instrumental é, em grande medida, apropriada para pensar a democracia nas sociedades modernas. Não obstante, a perspectiva habermasiana sobre a esfera pública é extremamente restritiva tanto no que se refere à delimitação de tal espaço, quanto em relação às possibilidades de ação no mesmo, o que impossibilita a compreensão de muitas das dinâmicas políticas das sociedades contemporâneas.

Habermas insiste em uma limitação incondicional do papel político a ser exercido pelos atores da sociedade civil, o qual define como sendo fundamentalmente operar o traslado dos problemas debatidos na vida cotidiana à esfera pública. Nas democracias modernas, a influência de tais atores sobre a política deve ocorrer unicamente mediante as mensagens que, percorrendo os mecanismos institucionalizados do Estado constitucional, chegam até os

núcleos decisórios. Ou seja, a sociedade civil não deveria, para o autor, assumir funções relacionadas ao exercício do poder administrativo, limitando sua participação ao âmbito da esfera pública (Avritzer e Costa, 2004, p.710).

Como resultado, o autor enfatiza a necessidade de uma separação clara de funções entre a sociedade civil e o Estado. Tal limitação se justificaria pelo fato de que a administração pública está ligada a um processo de “complexificação” que demanda a possibilidade de aplicação da razão instrumental, a qual predominaria no âmbito do Estado, mas não no da sociedade civil, onde imperaria a razão comunicativa. Ao atribuir diferentes lógicas a essas esferas, o argumento habermasiano permite a participação dos atores da sociedade civil na esfera pública sem, contudo, expandir tal participação ao âmbito do Estado e da gestão política (Habermas, [1981] 1999)<sup>1</sup>.

A defesa da necessidade de limitação do papel dos atores da sociedade civil, conjuntamente com a insistência em uma separação clara e fixa entre Estado e sociedade na modernidade, leva o conceito de esfera pública a excluir determinadas formas de participação política vigentes nas sociedades contemporâneas, assim como a obscurecer os processos de construção e reprodução da fronteira entre Estado e sociedade. Conseqüentemente, para ser útil analiticamente, a noção de esfera pública deve ser reformulada e ampliada, superando tais restrições.

Em suma, o ponto de partida teórico deste texto é o questionamento do caráter autocontido, unitário, fixo e diferenciado tanto do Estado como da esfera pública e, conseqüentemente, a problematização da existência de uma fronteira clara e imutável entre Estado e sociedade. O objetivo central desse artigo é demonstrar, com base no estudo de caso mencionado, o caráter maleável de tal fronteira, enfatizando que tanto esta fronteira quanto o Estado são construções sociais, constantemente produzidas e reproduzidas nas práticas cotidianas de diferentes agentes sociais e políticos e que, ademais, sofrem a influência, em sua constituição, dos contextos nos quais tais práticas ocorrem.

Na próxima seção, apresento o conjunto de reformas estruturais que determinaram a emergência de um novo âmbito local de exercício do poder e da participação política e indico quais deveriam ser, de acordo com o marco jurídico estatal, os atores – tanto do Estado como da sociedade civil – e suas funções. Adicionalmente apresento o modelo previsto de relacionamento entre o Estado e a sociedade, demonstrando como a fronteira entre o Estado e a sociedade civil, assim como o espaço público “legítimo” para a participação política cidadã, são formalmente definidos pela legislação.

Em um segundo discuto como tais mudanças foram apropriadas pelas organizações sociais no contexto etnográfico desse estudo, onde a organização social predominante na zona – os sindicatos de produtores de coca – se apropriou do novo nível de poder, participando não só como membros da sociedade civil, mas também como autoridades estatais, no que considero um primeiro questionamento das fronteiras definidas pela legislação. Na terceira parte, analiso o funcionamento dos governos municipais da região, indicando como tal funcionamento transita constantemente entre o que seria a lógica estatal definida juridicamente e o que é a práxis habitual das organizações sindicais da região. Concluindo, demonstro que no caso estudado as fronteiras entre Estado e sociedade são turvas, imprecisas, o que transforma a

distinção analítica entre duas esferas, claramente definidas e diferenciadas, e funcionando de acordo com lógicas distintas, inapropriada para uma análise adequada tanto das dinâmicas sociais e políticas da região quanto das novas práticas democráticas que surgem no nível local da política.

## O MARCO JURÍDICO DA DEMOCRACIA MUNICIPAL BOLIVIANA

Na década de 1990 foram realizadas na Bolívia – assim como na maioria dos países da América Latina – reformas políticas que buscavam reestruturar o Estado, sendo um elemento central dessa reestruturação o processo de descentralização. Neste contexto, foram realizadas mudanças fundamentais tanto na estrutura administrativa do Estado quanto nas formas institucionais de participação política dos cidadãos.

Para os objetivos deste trabalho, é importante ressaltar as mudanças relacionadas ao nível local da política, considerado aqui como o município. A base jurídica de tais mudanças são as reformas da Constituição Política do Estado de 1994, a Lei 1551 de Participação Popular de 1994 e a Lei de Municipalidades de 1999.

A Lei de Participação Popular (LPP) tinha como objetivo descentralizar o poder estatal e a administração pública, por um lado, e aumentar os elementos participativos da democracia, por outro, articulando “as comunidades indígenas, camponesas e as juntas de vizinhos na vida jurídica, política e econômica do país” através do fortalecimento dos instrumentos políticos e econômicos necessários para “aperfeiçoar a democracia representativa, incorporando a participação cidadã em um processo de democracia participativa”<sup>2</sup>.

Antes da promulgação da LPP, o nível administrativo municipal havia sido insignificante dentro da estrutura estatal boliviana, com cerca de apenas 20 municípios existindo oficialmente no país (Assies, 2000, p.7). Para a aplicação da LPP, que se apoiava na concepção de uma democracia local, foi necessário “territorializar” os municípios como unidades políticas administrativas, em um processo de descentralização que resultou na criação de 311 municípios no país, que em sua maioria, além de “novos”, correspondiam a zonas do país nas quais o Estado havia estado marcadamente ausente (Oxhorn, 2001, p.8).

A reforma da CPE, por sua vez, determinou a autonomia municipal e sua autoridade normativa, executiva, administrativa e técnica no âmbito de sua jurisdição territorial<sup>3</sup>. Desde a esfera governamental, tal autoridade seria exercida por um Conselho Municipal, o qual teria função normativa e fiscalizadora; e um Prefeito, com a função executora, administrativa e técnica. Com relação à eleição das autoridades municipais, os Conselheiros seriam eleitos em votação universal, direta e secreta, seguindo o sistema de representação proporcional determinado por lei; e os prefeitos seriam eleitos pela maioria absoluta dos votos válidos.

Além da autonomia política e econômica do município, a LPP determinou uma ampliação das competências do nível local através da reorganização das atribuições dos órgãos públicos estatais, transferindo aos governos municipais a responsabilidade de administrar os serviços – assim como a infraestrutura física – de educação, saúde, estradas e esportes, entre outras áreas de investimento social<sup>4</sup>.

No que se refere ao financiamento dos novos municípios, a LPP incrementou notavelmente os recursos dos governos municipais, através de um novo modelo de distribuição dos ingressos fiscais nacionais, denominado Coparticipação Tributária, o qual determinava que 20% de tais ingressos fossem automaticamente destinados aos municípios proporcionalmente à sua população<sup>5</sup>. Somava-se a tais recursos o orçamento controlado pelo poder local, o 100% das arrecadações municipais que cada governo municipal administrava e investia diretamente. Com esta medida logrou-se eliminar a extrema concentração vigente até então dos recursos estatais nas três principais cidades da Bolívia<sup>6</sup>, de forma que o Estado não só “chegava” ao nível local, como também trazia consigo quantidades inéditas de recursos para serem aplicados localmente (Oxhorn, 2001, p.8)<sup>7</sup>.

No que se refere à sociedade civil e à esfera pública local, as reformas realizadas trouxeram como novidade o reconhecimento jurídico de um “novo” ator coletivo como sujeito central da participação popular – as Organizações Territoriais de Base (OTBs) – e a criação de um novo espaço de participação política que intermediaria a relação entre sociedade civil e Estado – os Comitês de Vigilância.

A legislação reconhece como OTBs as comunidades camponesas, povos indígenas e associações de moradores, existentes em um determinado território e organizadas de acordo com os seus usos e costumes ou estatutos. Apenas uma organização deve representar toda a população – urbana ou rural – de um determinado território. Ao reconhecer a personalidade jurídica das OTBs, as reformas estatais outorgaram capacidade legal aos seus titulares para serem sujeitos coletivos dos direitos e deveres emergentes de todos os atos civis determinados pelo ordenamento jurídico nacional<sup>8</sup>.

Como direitos das OTBs, a LPP define, entre outros, propor e supervisionar a realização de obras e a prestação de serviços públicos de acordo com as necessidades comunitárias assim como demandar a modificação de ações, decisões, obras ou serviços realizados pelos órgãos públicos quando forem contrários ao interesse comunitário; propor a ratificação ou mudança das autoridades municipais educativas e de saúde, participando ademais na gestão e supervisão destes serviços, e aceder à informação sobre os recursos destinados à Participação Popular<sup>9</sup>.

Já no âmbito dos deveres, a LPP determina que as OTBs devem identificar, priorizar e participar na execução e administração de obras para o bem-estar coletivo; participar e cooperar com o trabalho solidário na execução de obras e na administração dos serviços públicos; coadjuvar na manutenção e proteção dos bens públicos; informar e render contas às comunidades das ações que desenvolvem em sua representação; interpor os recursos administrativos e judiciais para a defesa dos direitos reconhecidos na LPP e promover o acesso equitativo de mulheres e homens aos níveis de representação<sup>10</sup>.

Uma vez definido quem eram os atores, tanto governamentais como “societais”, neste novo nível local da política, assim como seus respectivos direitos e deveres, a LPP passava ao tema da relação entre o que definia como duas esferas claramente diferenciadas – Estado e sociedade civil. Neste novo modelo de gestão política local, a relação entre as duas esferas – assim como quase todos os elementos relacionados à participação da sociedade civil na vida política municipal – se daria fundamentalmente através da nova institui-

ção criada para tais fins: o Comitê de Vigilância.

Tais Comitês são constituídos por um representante de cada cantão ou distrito da jurisdição municipal, os quais são eleitos pelas OTBs presentes em tais territórios. As atribuições dos Comitês são basicamente de “vigilância”, assegurando a transparência da gestão política e o bom cumprimento, por parte das autoridades municipais, de suas obrigações. Adicionalmente, têm a função de atuar como agentes facilitadores para a participação da sociedade civil na planificação participativa de parte do orçamento municipal, articulando e defendendo as prioridades das comunidades que representam e controlando a execução da parte do orçamento que é financiada mediante a coparticipação.

Deste modo, os Comitês deveriam ser responsáveis, conjuntamente com o governo municipal, por compatibilizar os programas, projetos e investimentos que seriam incorporados à Programação Operativa Anual (POA). A ideia da LPP era, portanto, que o orçamento municipal fosse administrado conjuntamente pelo governo e comunidades locais, através de seus representantes no Comitê de Vigilância, que teriam a autoridade de propor projetos em nome das comunidades e fiscalizar a administração dos fundos por parte do governo municipal, realizando assim uma mediação entre as esferas do Estado e da sociedade<sup>11</sup>.

Por fim, tais Comitês têm autoridade de, em caso de encontrar irregularidades ou ilegalidades na administração dos recursos municipais, denunciar tais fatos perante o poder executivo nacional, o que submeteria os novos governos locais ao controle e inspeção das organizações sociais locais, uma vez mais por intermédio de seus representantes nos Comitês, sendo uma das obrigações das autoridades municipais responder às petições, representações, solicitações e atos de controle social realizados pelo Comitê de Vigilância<sup>12</sup>.

As reformas estatais mencionadas introduziram mudanças fundamentais nas dinâmicas políticas bolivianas, criando um novo nível político autônomo e reconhecendo juridicamente um “novo” ator social coletivo. Tais “inovações” tiveram conseqüências – muitas delas não intencionais – tanto no plano das práticas como no das percepções relacionadas à política.

Um primeiro impacto que gostaria de ressaltar, e que emerge dos processos de descentralização estatal de um modo geral, se refere à localização espaço-temporal da política, ou seja, aos lugares e momentos nos quais se dão as atividades políticas, seja por parte do governo, seja por parte da cidadania, ou ainda na relação entre eles. Como resultado de reformas orientadas à descentralização, a atividade política ganha forte ênfase nas práticas cotidianas e no nível local.

No que se refere ao “lugar” da política, cabe notar que os municípios se constituem como instâncias altamente sensíveis à vida cotidiana (Santos, 2005), o que os converte em espaços passíveis de se consolidar como uma esfera de mediação entre o Estado central “distante” e a população local, possibilitando de uma maneira mais próxima a participação política por parte dos indivíduos e grupos. O município se apresenta então como um possível espaço privilegiado para o exercício da cidadania e para o estabelecimento de formas democráticas mais participativas.

Com relação aos momentos da política, a participação deixa de ser

algo episódico, limitado às eleições esporádicas nas quais se delega o poder mediante o voto<sup>13</sup>, e passa ser algo recorrente, com o envolvimento da população em diversos momentos que compõem a atividade política, como a elaboração do orçamento e a fiscalização das atividades do novo âmbito estatal. A participação política passa a integrar as práticas da vida cotidiana.

No caso específico boliviano, os processos de descentralização do Estado foram acompanhados pela emergência de novos atores formalmente reconhecidos pelo Estado como interlocutores válidos na esfera pública local. Através da figura jurídica das OTBs, uma série de organizações sociais foi reconhecida pelo Estado como sujeitos coletivos com direitos e deveres legalmente definidos. Tal reconhecimento não foi em si uma novidade já que, como demonstra Wanderley (2009), "ao longo de sua história o Estado reconheceu sujeitos coletivos como interlocutores legítimos e estendeu direitos cidadãos por meio da mediação de associações". Contudo, como ressalta a autora,

[...] o conjunto de políticas orientadas à reestruturação do Estado aprofundou esta dimensão coletiva de cidadania... Durante este período, não só as lutas e demandas por direitos cidadãos continuaram sendo canalizadas pela via de associações, como também o Estado estendeu direitos civis, políticos e sociais principalmente a indivíduos organizados em coletividades através da ampliação da esfera pública estatal a nível local (Wanderley, 2009).

Finalmente, cabe notar que como resultado de tais reformas surge na política local boliviana uma nova instituição, o Comitê de Vigilância, cuja função seria transmitir as prioridades e demandas das comunidades locais ao governo municipal e exercer o controle cidadão do Estado. Neste sentido, tais Comitês se apresentavam na legislação como imagem fiel do modelo de esfera pública habermasiano, devendo funcionar como mecanismo institucionalizado do Estado constitucional através do qual as mensagens provenientes da sociedade civil chegariam até os núcleos decisórios. Segundo o novo marco jurídico estatal, o fortalecimento da participação se daria fundamentalmente através dessa nova instituição.

Em suma, como resultado das reformas estatais realizadas na Bolívia nos 1990 assistimos à multiplicação dos atores e espaços de tomada de decisão, assim como presenciamos uma ampliação dos espaços de discussão e deliberação relacionados às políticas estatais, o que levou a um novo modelo de relação entre Estado e sociedade no marco de novas democracias municipais.

Ainda que tais efeitos constituam tendências gerais da descentralização estatal, dada a alta sensibilidade do contexto local às práticas cotidianas, tais efeitos se apresentam de maneira diferenciada nos diferentes locais. Como coloca Calla (1999, p.154-155), a criação de mais de 300 municípios autônomos deu lugar a toda uma constelação de conjunturas locais complexamente articuladas ao contexto e processo bolivianos maiores. Para lograr uma análise adequada da configuração da democracia municipal e de suas instituições e atores é necessário estudar cada contexto em sua especificidade. Com este objetivo, passo à análise do impacto das reformas estruturais nas práticas, percepções e dinâmicas políticas no Trópico de Cochabamba, através do estudo de caso de dois municípios da zona, Chimoré e Villa Tunari.

## II – O TRÓPICO DE COCHABAMBA E O ESTADO: DA AUSÊNCIA AO CONFLITO

O Trópico de Cochabamba corresponde à zona tropical do departamento de Cochabamba, localizado na região central da Bolívia. Em sua divisão administrativa a zona corresponde aos municípios de Villa Tunari, Chimoré, Puerto Villarroel e Entre Rios, e a subprefeitura de Shinaota. A maior parte da população é composta por camponeses migrantes das zonas andinas da Bolívia.

A região é predominantemente rural, sendo seu principal cultivo a folha de coca. Apesar de os produtores do Trópico não serem monocultores, buscando diversificar a produção para reduzir os riscos relacionados ao cultivo da coca – fatores climáticos, flutuação dos preços de mercado e, principalmente, as políticas estatais de erradicação –, os outros produtos são cultivados apenas para o consumo próprio e não para o mercado<sup>14</sup>, de modo que a base da renda familiar é a produção e comercialização da folha de coca.

A colonização da zona ocorreu sob duas modalidades: dirigida e espontânea. Os planos mais ambiciosos de colonização dirigida foram elaborados no marco da política de integração nacional do MNR, formulada após a reforma agrária de 1953. Nos planos de desenvolvimento que surgem neste período, o projeto de expansão da fronteira agrícola ocupava lugar central. Através de diversas instituições estatais buscou-se consolidar tal projeto incentivando a colonização das zonas baixas e tropicais da Bolívia, para lograr tal expansão e aliviar a pressão demográfica no altiplano, zona caracterizada pela baixa produtividade e onde, depois da reforma agrária, já não sobravam terras para distribuir. Complementarmente, na visão do Estado a ocupação econômica do trópico permitiria uma maior integração e diversificação da economia nacional, assim como a modernização da agricultura. Por fim, dentro do marco do “projeto assimilacionista” do governo nacionalista revolucionário, a colonização era vista como um mecanismo para a integração das massas rurais à comunidade nacional (Flores e Blanes, 1984).

Foi partindo dessas considerações que o governo nacional impulsionou a colonização do Trópico de Cochabamba. Através do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1962) se executou o maior Plano de Colonização da região, com o assentamento de 3600 famílias na zona de Chimoré (Loza-Balsa, 1992, p.79). As instituições estatais ofereciam aos potenciais migrantes condições ideais para estimular o traslado e assentamento na região. O projeto piloto em Chimoré proporcionaria aos colonos, segundo os planos governamentais, infraestrutura básica de estradas, poços de água, parcelamento de lotes, centros educativos e sanitários, viveiros e centros pecuários para o fomento da produção, assistência técnica agropecuária e crédito para a compra de sementes, plantas, ferramentas e alimentos (Galleguillos apud Loza-Balsa, 1992, p.81).

Ao se concretizar os assentamentos estatais, a realidade era muito diferente do que previam os planos de colonização. Efetivamente, cada família foi dotada de 20 hectares de terreno e recebeu uma porção inicial de alimentos, e mediante o projeto se construíram algumas estradas de acesso aos núcleos de colonização, estradas estas que, no entanto, eram extremamente precárias, sendo intransitáveis no período de chuvas, e que na realidade foram construídas pelos próprios colonos, sendo a colaboração do Estado nestas obras de infraestrutura viária limitada ao empréstimo de ferramentas.

Os prazos de pagamento dos créditos concedidos para a compra de sementes e ferramentas venciam antes que os colonos pudessem obter alguma produção comercializável, como resultado de cronogramas externos que não se adequavam aos ciclos agrícolas. Ademais, a comida proporcionada pelo governo era limitada, o que levou muitos colonos a consumir o pouco que logravam produzir e até mesmo as sementes que possuíam, comprometendo sua produção e posterior ingresso no mercado. Por fim, ainda que o Plano garantisse um apoio estatal em alimentos pelo período de quatro anos, colocava condições para o acesso a este benefício que impossibilitavam aos camponeses da zona tanto lograr o autoabastecimento alimentar quanto se dedicar a uma produção orientada ao mercado: não deveriam criar aves de curral nem cultivar a folha de coca. Tais imposições foram um fator central para um abandono massivo dos assentamentos estatais poucos anos depois do início da colonização (Loza-Balsa, 1992, p.80).

Os programas de colonização dirigida no Trópico de Cochabamba apresentaram três problemas centrais: os altos custos de preparação e execução dos projetos; o alto grau de deserção da população; e as dificuldades de adaptação da população aos requerimentos para a produção no novo meio ambiente.

Grande parte do contingente populacional que foi trasladado a zonas de colonização desertou a curto ou médio prazo, sendo baixo o número de colonizadores que foram efetivamente assentados através dos projetos estatais (Flores e Blanes, 1984, p.58). Como resultado, o Estado também “desertou”, abandonando não só seus planos de colonização como também qualquer outro tipo de intervenção na região, tanto na provisão de serviços públicos quanto no exercício da autoridade política sobre a população deste território, no que se configurou, após esta breve e tímida incursão do Estado na zona, como um período de marcada ausência estatal na região (1965-1988).

Simultaneamente à política de colonização do Estado se dava um processo de migração espontânea à zona, o qual resultou na colonização efetiva de uma vasta área do Trópico. A maior parte das famílias que realmente se assentou na região migrou desta maneira. Neste processo de colonização espontânea cumpriram um papel fundamental as relações de parentesco e os sindicatos rurais.

Em geral, os colonos que migravam ao Trópico se dirigiam a zonas onde já tinham parentes<sup>15</sup>, de modo que os laços familiares têm uma relevância central na decisão de “entrar ao Trópico” e na definição do local de assentamento dos novos colonos. Os próprios colonizadores indicam que a existência de familiares que já viviam no Chapare foi fundamental para seu assentamento, pois os ajudaram a conseguir um terreno, os alojaram e alimentaram até que pudessem se estabelecer de maneira autônoma, assim como auxiliaram nas primeiras plantações, colheitas e outras tarefas agrícolas, complementando a mão de obra da unidade doméstica. Deste modo, se consolidou uma larga e extensa rede de relações familiares na região, sendo a família um componente central que atravessa todas as relações fundamentais relacionadas ao trabalho assim como ao assentamento e obtenção de terras (Flores e Blanes, 1984, p.102)

Ao lado das redes familiares está uma forte presença de migrantes do mesmo local de origem em uma zona de colonização, pelo que o processo de co-

lonização espontânea levava a uma reconstrução parcial de suas comunidades de origem, com base em redes sociais – e solidariedades – prévias à colonização<sup>16</sup>.

Chegando ao território, os migrantes primeiramente localizavam terras livres e, em seguida, conformavam um sindicato em cada colônia que se formava, elegiam seus dirigentes e adotavam um nome e data de formação<sup>17</sup>. O ato de constituição do sindicato era fundamental, pois representava o verdadeiro nascimento da colônia (Flores e Blanes, 1984, p.101-102). Deste modo, a nova comunidade surgia de maneira indissociável ao sindicato que a representa, o que gerou uma equivalência entre o pertencimento à organização sindical e o pertencimento comunitário, equivalência esta que persiste até os dias de hoje. Cabe notar que esse sentimento de pertencimento dos indivíduos à nova comunidade e ao sindicato era em grande medida possibilitado e fortalecido pela existência de laços sociais prévios – familiares e/ou comunitários – e, conseqüentemente, da existência de solidariedade entre os membros de cada colônia.

A partir do momento de sua conformação é o sindicato quem distribui as terras de cada colônia, aceitando ou rechaçando o ingresso de novos membros, de modo que a posse da terra é determinada exclusivamente através de tais organizações. É também mediante os sindicatos que se organizam as primeiras tarefas necessárias para a consolidação das colônias: a abertura de estradas, a legalização dos terrenos perante o Estado e os primeiros trabalhos de desmatamento (Flores e Blanes, 1986, p.102). Uma vez consolidada a colônia, o sindicato organiza o trabalho comunitário para a abertura de novas estradas e a manutenção das existentes, a construção de escolas, postas sanitárias e outras obras de benefício coletivo.

Assim, os sindicatos foram os responsáveis da organização coletiva de diversos aspectos da vida social, exercendo ademais a autoridade local para a gestão da vida cotidiana e servindo como interlocutores entre as comunidades e Estado na única relação que tinham: registrar as terras e as colônias que surgiam. Embora tenha havido uma curta e limitada presença estatal nas décadas de 1950 e 1960 através dos projetos governamentais de colonização, o Trópico se consolidou como zona povoada à margem do Estado, com os sindicatos cumprindo o que seriam as funções estatais de exercício da autoridade e provisão de serviços públicos.

A configuração social e política das colônias do Trópico de Cochabamba – baseada em redes sociais prévias e marcada pela forte identificação dos indivíduos com as organizações sindicais, as quais eram a máxima autoridade política e social na região –, somada à ausência de instituições estatais e do exercício de autoridade pelo governo central na região, tiveram como consequência o fato de que a identificação dos indivíduos como membros de uma coletividade maior se dá por intermédio da afiliação sindical. Isto levaria, assim como em outras zonas do país, a um contexto onde ser membro da comunidade política nacional passa pelo fortalecimento de solidariedades e lealdades a outras comunidades intermediárias (Wanderley, 2009). Deste modo, a relação limitada entre a população da região e o Estado se dava pelo intermédio do pertencimento sindical.

Nos anos 1970 a migração à zona cresceu de maneira extraordinária<sup>18</sup>, o que foi acompanhado pelo incremento substantivo dos cultivos de coca e o surgimento e consolidação da indústria do narcotráfico na região.

Em princípios dos anos 1980 a zona havia se convertido em um território “livre” para a produção e comercialização de cocaína. Apesar de que desde 1961 a coca era considerada ilícita e o governo havia se comprometido em erradicar suas plantações<sup>19</sup>, foi somente no final da década de 1980 que o Estado passou a aplicar sistematicamente diferentes planos de erradicação.

No governo de Vitor Paz Entessoro (1985-1989) se aprova a Lei do Regime da Coca e Substâncias Controladas, conhecida como Lei 1008, que entre outras coisas definia zonas legais e ilegais para a produção de coca na Bolívia. O Trópico de Cochabamba foi declarado como zona excedente em transição, o que significava que os produtores da zona deveriam substituir suas plantações de coca por outros produtos, tarefa esta que seria apoiada pelo governo através do Programa Integral de Desenvolvimento e Substituição. Na visão do Estado, a renda gerada pelo cultivo de coca poderia ser facilmente substituída pela produção de cultivos “alternativos”<sup>20</sup>.

Em um primeiro momento o governo aplicou a erradicação voluntária, na qual os camponeses eram compensados, recebendo US\$ 2.500 por hectare eliminado. Passado este primeiro período, o governo aplicou um plano de erradicação forçada, através do Plano Trienal de Luta Contra o Narcotráfico, cujo objetivo era “erradicar por força todos os cultivos ilegais de coca depois do período de eliminação voluntária para eliminar a produção de cocaína”<sup>21</sup>. Deste modo, o Estado chegava à região não só mediante projetos de apoio ao desenvolvimento de cultivos alternativos, mas principalmente através de um Programa de Interdição que declarava o Trópico de Cochabamba como zona militar. A erradicação da coca levou à militarização da zona e, conseqüentemente, a uma forte presença estatal mediante efetivos militares.

Com a aprovação da Lei 1008, a adoção do Plano Trienal e a militarização da zona iniciou-se um longo conflito entre os sindicatos cocaleiros e o Estado. Na perspectiva de tais sindicatos, a aprovação da Lei 1008 significava o desaparecimento de sua fonte de subsistência, uma vez que o desenvolvimento alternativo não havia representado uma “boa opção” de sobrevivência para os produtores<sup>22</sup>. Por outro lado, a militarização da zona contou com o apoio logístico, equipamentos e pessoal militar estadunidense, o que gerou uma percepção, por parte dos produtores de coca, de que as políticas adotadas no Trópico eram imposições da potência hegemônica do Norte. Tratar-se-ia, portanto, de um caso de ingerência externa, sendo que o governo não estaria cumprindo com um de seus principais deveres: a defesa da soberania do Estado boliviano.

Deste modo, a anterior ausência do Estado se converteu em uma forte presença hostil, sendo o Estado e suas instituições considerados pela população da zona como um inimigo que ameaçava sua fonte de ingressos e utilizava irrestritamente a violência, cometendo uma série de abusos aos direitos humanos. Isto levou a uma percepção – tanto por parte do Estado como dos colonos – do Trópico de Cochabamba como outra territorialidade dentro do Estado boliviano, onde as leis e procedimentos legítimos eram distintos.

A forte tradição organizacional da região facilitou que os produtores se mobilizassem contra as políticas estatais. Neste processo, o sindicato mudou seu papel, se convertendo em uma estrutura de mobilização social confrontada com o Estado (Garcia Linera, 2004, p.396). As marchas e os bloqueios de estradas foram as primeiras medidas adotadas, ao lado da confor-

mação de comitês de autodefesa para impedir as forças militares de erradicar os cocais. Como resultado das medidas de pressão, os cocaleiros conseguiram alguns acordos com o governo, os quais, contudo, não eram efetivamente cumpridos. Assim, ainda que lograssem “vitórias” na guerra contra as drogas – que na percepção dos produtores de coca era uma guerra contra eles –, tais vitórias foram sempre parciais, com pausas momentâneas na erradicação e acordos que nunca chegaram a ser cumpridos em sua totalidade.

Isto levou os produtores de coca à conclusão de que seus interesses não eram representados pelos partidos políticos tradicionais. Apesar de seguir realizando bloqueios e marchas, em meados dos anos 1990 eles decidiram incorporar em seu repertório de ação coletiva a competição eleitoral como um mecanismo que os libertaria da “dependência de representação”, possibilitando sua autorrepresentação política.

Segundo o relato de diversos membros do movimento cocaleiro, a decisão de incorporar a competição eleitoral entre suas ações partiu da percepção de que, ao participar das eleições com candidatos próprios, eles poderiam, se eleitos, defender seus interesses diretamente no interior das instâncias responsáveis por tomar as decisões que os afetavam como coletividade. Deixariam a esfera da sociedade civil, para ingressar no âmbito dos poderes constituídos do Estado.

### III – O PODER LOCAL E AS NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: DOS SINDICATOS AO ESTADO.

As possibilidades de participação no novo nível local da política foram interpretadas de diferentes modos nos diversos contextos bolivianos. Nos municípios do Trópico de Cochabamba, a emergência dos governos locais foi considerada pelas organizações sociais da região como uma possibilidade de autorrepresentação política.

A LPP não reconhecia o direito das OTBs de participar das competições eleitorais. As organizações locais que quisessem participar das eleições municipais deveriam se registrar sob alguma sigla partidária no âmbito nacional. Como vimos, de acordo com a normativa, a influência das comunidades na gestão municipal deveria dar-se unicamente através de sua representação nos Comitês de Vigilância (Assies, 2000). Para os sindicatos cocaleiros, contudo, a LPP representou uma oportunidade para trasladar suas reivindicações ao terreno político. Como indica Albó (2008, p.62), os cocaleiros demonstraram uma grande habilidade política ao apostar pela LPP quando outros movimentos sociais ainda a consideravam uma “lei maldita”. Nas eleições municipais de 1995, eles conseguiram uma sigla partidária “emprestada”<sup>23</sup> e apresentaram candidatos para todos os cargos em disputa nos municípios do Trópico. O resultado foi uma vitória indiscutível do movimento cocaleiro em todos os municípios, o que se repetiria nas eleições municipais de 1999, 2004 e em 2010, quando o MAS – cujos candidatos no Trópico eram todos cocaleiros – obteve 100% dos votos em Villa Tunari, Chimoré e Entre Rios, e 85,3% em Puerto Villarroel<sup>24</sup>.

Deste modo, a emergência do novo nível estatal municipal trouxe mu-

danças concretas nas formas de participação política que foram além das previstas pelas reformas estatais, com as OTBs<sup>25</sup> do Trópico de Cochabamba interpretando esse novo nível como um espaço para a participação política direta, não só como pessoas jurídicas coletivas com representação nos Comitês de Vigilância, mas também como governo. Não limitando, portanto, sua participação à esfera pública local institucionalmente reconhecida.

Ao “migrar” da sociedade civil ao Estado, o movimento cocaleiro operou uma nova articulação entre a esfera pública e o Estado no Trópico de Cochabamba, trasladando a lógica subjacente às dinâmicas sindicais – nas quais predomina a racionalidade normativamente embasada e cujas ações são sustentadas pelo consenso lingüístico – ao âmbito do Estado, substituindo em grande medida sua lógica sistêmica – baseada em uma racionalidade instrumental e cujas ações se baseiam nos meios de poder. Isso levou a uma redefinição tanto do Estado como da sociedade, assim como da relação entre eles.

A proeminência de ações cuja base é a razão comunicativa, e seu impacto na construção social do “político”, do Estado e de sua relação com a sociedade, podem ser observados nos diversos momentos da atividade política no Trópico, começando pelo procedimento de seleção dos candidatos aos cargos públicos.

A escolha dos candidatos aos cargos municipais se dá através de uma série de “eleições” prévias que percorrem todos os níveis da organização sindical<sup>26</sup>. Cada sindicato deve “contribuir” com um candidato, o qual é selecionado na reunião mensal que realizam. Os critérios de seleção não incluem considerações sobre a posse de habilidades específicas, relacionadas a requerimentos funcionais para o bom desempenho de atividades administrativas. São os membros que não ocuparam nenhum cargo dentro do sistema organizacional nos últimos tempos, ou seja, que ainda não cumpriram com o dever de “servir à comunidade”, os indicados para representar o sindicato como seu candidato. Assim, essa primeira escolha se baseia na racionalidade normativamente embasada, e não em considerações racionais instrumentais.

A seleção dos candidatos envolve acirradas “disputas internas”, já que ninguém quer ser indicado. Os cargos políticos são vistos no paradigma da “carga do cargo”, como uma obrigação que, embora seja aceita por todos – não aceitar a nomeação da comunidade não é uma alternativa na perspectiva dos cocaleiros –, não é considerada como um benefício<sup>27</sup>. Ser candidato é uma obrigação rotativa, que toca a todos cumprir, não sendo, portanto, resultado de um desejo ou aptidão individual. Neste esquema de rotatividade – todos têm que cumprir com algum cargo em algum momento – são considerados conjuntamente todos os cargos existentes: os cargos políticos estatais, os cargos de direção sindical, os cargos como representantes de OTBs e ainda outras funções da comunidade – como matar um boi ou comprar a bebida para uma festa da comunidade. Quem já cumpriu alguma tarefa na comunidade está livre, por algum tempo, de outra, não havendo na perspectiva dos membros dos sindicatos diferenças entre as obrigações sindicais e as políticas. Ocupar um cargo político é considerado como mais um entre os diversos deveres sindicais que emergem do pertencimento comunitário.

Como resultado, os produtores de coca buscam cumprir com suas obrigações comunitárias de outros modos para evitar a nomeação como candidato a cargos políticos. Um cocaleiro de Villa Tunari, por exemplo, indicava

que sempre se oferecia para cumprir cargos no sindicato ou na subprefeitura, para não correr o risco de ser indicado para Conselheiro ou para o Comitê de Vigilância, o que significaria ter que deslocar do seu setor até a sede do município em Villa Tunari todos os dias, a 3 horas de distância, implicando em uma “perda de tempo e dinheiro”. Seguindo o mesmo raciocínio, na realização dos Jogos Olímpicos do Trópico, muitos se oferecem para comprar equipamentos esportivos e uniformes para os diferentes times, ficando assim livres de ocupar algum cargo por um tempo.

Nas reuniões onde são selecionados candidatos aos diferentes cargos, tal seleção sempre é precedida por um processo de deliberação no qual cada membro do sindicato recorda aos outros as tarefas e ações que realizaram pela comunidade. Os que não logram demonstrar, através da argumentação, que estão “em dia” com a coletividade, acabam sendo os indicados. Uma vez selecionados os candidatos dos diferentes sindicatos, é realizada uma eleição entre eles no nível da central e, na seqüência, os candidatos das centrais são eleitos no âmbito da federação<sup>28</sup>.

No que se refere às tensões existentes entre a representação formal do Estado e a construção jurídica de sua especificidade e diferenciação em relação à sociedade civil, e ao processo cotidiano de construção do mesmo nas práticas políticas, apresento a seguir dois casos significativos, que permitem exemplificar as dinâmicas de funcionamento tanto das principais instâncias governamentais municipais – a prefeitura e o conselho – como da esfera pública local institucional, representada pelos Comitês de Vigilância.

Como vimos, de acordo com a legislação boliviana, o Comitê de Vigilância seria uma instância de intermediação da relação entre sociedade civil e governo municipal. Tal Comitê seria responsável por facilitar a participação e o controle cidadão da gestão municipal e articular as demandas da população na planificação participativa da POA.

Nos municípios do Trópico de Cochabamba, no entanto, embora os Comitês de Vigilância conservem sua função de supervisão e controle, essa não se refere à gestão municipal, mas às empresas privadas contratadas pela prefeitura para executar os projetos e obras determinadas na POA. Como define o então Secretario de Fazenda do Comitê de Vigilância de Villa Tunari,

Nossa função do Comitê de Vigilância, nossa missão é, como representante da sociedade civil, é vigiar, controlar, observar e fazer cumprir, segundo a POA anual que temos. Dentro da POA temos construções, projetos e atividades, não? E essas atividades têm que cumprir segundo os editais e contratos que temos. Quando as empresas não cumprem, de acordo com o contrato e o edital voluntariamente, então para isto sempre tem que estar atrás desses como controle social, controle das empresas e dos contratos...<sup>29</sup>

Outros integrantes dos Comitês de Vigilância de Villa Tunari e Chimoré também indicam que os “vigiados” são as empresas privadas que prestam serviço ao município, e não o governo local. Deste modo, a instância criada originalmente para controlar o poder executivo municipal se converte em um “braço” do governo, realizando o controle das obras realizadas no município. Segundo explicaram os membros desses Comitês, como são realizadas muitas obras simultaneamente, algumas delas em zonas afastadas da sede do município, cabe a eles visitar cada uma delas e depois dar um informe ao

Conselho Municipal sobre o cumprimento, por parte dos atores privados, de seus compromissos com o governo.

Que o Comitê de Vigilância não se dedique a fiscalizar o governo municipal não significa que não exista o controle cidadão da administração pública. Em realidade, é justamente porque esse controle já ocorre em outro âmbito – nas reuniões dos sindicatos, centrais e federações – que os Comitês não o fazem, pois consideram que seria redundante. Como coloca um membro do Comitê de Vigilância de Chimoré,

Se o prefeito ou algum conselheiro não cumprem, a organização os afasta [do cargo], pelo que eles sabem que têm que cumprir. Já aconteceu aqui de que não cumpram, mas nesse caso nós não temos nada o que dizer, pois é desde o sindical que se lida com a questão<sup>30</sup>.

Com relação à função, determinada pela legislação, de facilitar a participação popular e transmitir as demandas da sociedade civil ao Estado no processo de elaboração da POA, os Comitês do Trópico também não se dedicam a isso. As comunidades participam de maneira direta, através de seus sindicatos, na formulação e apresentação de propostas. Entre agosto e dezembro de cada ano os municípios da região realizam reuniões para debater a POA, nas quais estão presentes, em geral, mais de um membro de cada sindicato. Isto significa, em Villa Tunari por exemplo, em torno de 600 pessoas participando em discussões “intermináveis”, apesar de que antes desses encontros cada sindicato realiza sua reunião para definir suas prioridades. Na hora de decidir o destino dos recursos da coparticipação popular, nos encontramos com a participação direta de todos interessados, e não apenas de representantes “autorizados” aos quais se delega o poder de decisão. Todos os participantes fazem “uso da palavra”, argumentando em defesa das prioridades de sua comunidade.

Assim, os Comitês de Vigilância do Trópico não cumprem o papel que lhes é atribuído na legislação, funcionando como um organismo através do qual tanto o Estado como a sociedade civil controlam, conjuntamente, as empresas privadas que atuam na região. Isto decorre de dois fatores. Por um lado, é resultado da percepção da população local sobre a participação política: para os membros dos sindicatos cocaleiros, a participação nos assuntos administrativos do município deve ser direta, e não mediante uma delegação do poder de decisão, por parte dos indivíduos, a algum tipo de representante. Por outro lado, também o controle social das autoridades políticas é realizado de maneira direta por cada uma das comunidades, em um sistema de prestação de contas que já existia dentro da organização sindical, no qual as autoridades devem comparecer às reuniões de cada sindicato, central e federação, e informar o que está sendo feito em nome da coletividade. Deste modo, as funções atribuídas aos Comitês de Vigilância pela legislação já são exercidas por outros atores, em outros espaços, e de acordo com a lógica sindical, o que levou a uma redefinição do papel desses Comitês no Trópico de Cochabamba.

O controle sindical das autoridades políticas não é previsto pela legislação boliviana, mas é considerado legítimo pelos diferentes atores do Trópico. Em pelo menos duas ocasiões as organizações cocaleiras destituíram autoridades locais, fazendo prevalecer a legitimidade sobre a legalidade. Em

1999, em Puerto Villarroel, os produtores de coca decidiram em uma assembleia sindical afastar o prefeito e os conselheiros de seus cargos<sup>31</sup>. Em 2005, em Chimoré, a federação cocaleira determinou a substituição do prefeito, o Dr. Valério Ignácio, pelo presidente do Conselho Municipal. Por ter tido contato direto com os protagonistas desse segundo episódio, pois o processo ainda estava em andamento quando vivi nesse município, apresentarei esse caso como exemplar do controle sindical da política.

O principal mecanismo legal para a substituição de prefeitos é o voto construtivo de censura, uma medida que pode ser proposta pelo Conselho Municipal – apenas em “casos extremos” – e que deve ser aprovada por 3/5 de seus membros<sup>32</sup>. Se o voto de censura é aprovado, o prefeito é destituído de seu cargo – sendo substituído por algum dos conselheiros – e passa a integrar o Conselho, até o final da gestão para a qual foi eleito. Outra razão para a suspensão de prefeitos ou conselheiros é que esses cometam delitos durante o exercício de suas funções. Nesses casos, deve ser feita uma denúncia judicial, a qual é seguida pela abertura de um processo administrativo. Durante o processo, o indivíduo denunciado é afastado do cargo, sendo restituído ao mesmo se a sentença final o absolve, ou perdendo o mandato definitivamente se o processo estabelece sua responsabilidade civil ou penal<sup>33</sup>.

No caso do prefeito de Chimoré, não houve voto de censura nem denúncia judicial. Tampouco foi aberto um processo administrativo. O tema foi manejado, durante todo o processo, pelas organizações sindicais cocaleiras. As queixas, críticas e denúncias da população sobre a gestão do Dr. Valério Ignácio não foram encaminhadas ao Comitê de Vigilância, mas à Federação Chimoré<sup>34</sup>. Segundo me relatou o Secretário Executivo dessa organização:

Não havia obras, a coisa não ia bem, me falaram. Passado um ano de gestão continuava mal, as pessoas seguiam reclamando, dizendo “tem que botar o prefeito”. Em um ampliado da federação, decidiram, na parte do informe e análise de gestão, que ele não estava satisfazendo o povo. Então os dirigentes da federação falamos com o Dr. Valério que ele devia ‘baixar’ ao conselho. Mas ele disse que não, que se fosse para baixar ao conselho preferia ir-se, voltar para seu chaco. Assim que não lhe quedou opção, ele se foi<sup>35</sup>.

O destino do prefeito foi decidido em um ampliado da federação, ou seja, a questão foi resolvida no foro sindical, desconhecendo as instâncias estatais ou da esfera pública local que de acordo com a legislação deveriam ser as responsáveis por solucioná-la. Do mesmo modo, ignoraram os procedimentos legais, definidos pelo ordenamento jurídico nacional, que devem ser adotados nesses casos. Foi a legitimidade, e não a legalidade, o princípio que norteou a resolução do tema. A decisão do ampliado foi acatada pelo prefeito, que não renunciou, mas pediu licença “por questões de saúde”.

Seis meses depois, presenciei um debate no congresso bienal da federação Chimoré, realizado em junho de 2006, no qual o ex-prefeito apresentou um pedido para ser reintegrado ao Conselho. Ele argumentava que havia acatado a decisão das bases e se retirado, e que não havia feito nenhuma queixa à Corte Nacional Eleitoral, o que – ele enfatizava – “poderia ter feito por direito” e mantido também “por direito” seu cargo. Ele tinha obedecido às bases, e agora lhes pedia mais uma chance. Após um longo debate que durou cerca de duas horas, os cocaleiros de Chimoré chegaram a um consenso:

o ex-prefeito não poderia nunca mais exercer nenhum cargo de autoridade, nem política, nem sindical. A decisão foi acatada pelo Dr. Valério Ignácio, que nunca entrou com nenhum recurso legal questionando-a.

## CONCLUSÃO

A emergência do nível local da política – como resultado da descentralização do Estado operada pelas reformas dos anos 1990 – trouxe consigo uma série de mudanças nas formas de participação política, muitas das quais não intencionais ou previstas. Algumas OTBs interpretaram os novos municípios como um espaço para a participação política direta, não só na esfera pública local, mas também como governo. No caso dos produtores de coca, o ingresso na esfera dos poderes constituídos do Estado levou a um questionamento da visão tradicional sobre o mesmo. Os “governos cocaleiros” problematizam a figura do Estado como ator autônomo e claramente delimitado e diferenciado da sociedade civil, disputando a validade da separação entre uma esfera da ação estatal e um espaço distinto para a atuação da sociedade, representado pela esfera pública. Questionam, ademais, a pretensa prioridade da lógica instrumental sobre o consenso deliberativo, normativamente embasado, quando se trata de questões da gestão pública, invertendo tal prioridade e impondo outra lógica ao funcionamento dos governos locais no Trópico.

O procedimento de seleção dos candidatos nas reuniões e ampliados das organizações permitiu a conversão da coesão interna do sindicato agrário em capital político eleitoral. Adicionalmente, levou a uma nova visão do que configura o cargo político, que passou a ser considerado como mais uma das diversas obrigações que os indivíduos têm com sua comunidade. As obrigações políticas não se diferenciam daquelas cumpridas no âmbito sindical, nem se relacionam com habilidades individuais específicas ou com uma “vocação para a política”. Também ocorreu uma redefinição da relação das autoridades estatais locais com a “sociedade civil”. Ser autoridade, para os cocaleiros, significa se sujeitar à soberania da comunidade, uma vez que o processo de eleição não é considerado como um movimento de “delegação do poder de decisão”. Tal poder reside na coletividade, sendo que a comunidade e seus membros participam diretamente nos processos de tomada de decisão.

A análise dos “governos cocaleiros” ilustra algumas das tensões existentes entre a representação formal do Estado e a construção jurídica de sua especificidade e processo cotidiano de construção do mesmo nas práticas políticas da região. Na democracia municipal do Trópico de Cochabamba, essas práticas levam a outra definição, fundamentalmente distinta daquela definida pela representação jurídico-formal, tanto dos âmbitos do Estado e da sociedade civil, como da fronteira que os separa entre si. Na região, a fronteira entre o estatal e o “não-estatal” é constantemente “apagada”, o que pode ser observado nas dinâmicas tanto da esfera pública como do Estado, assim como na relação entre eles.

Argumentei no início deste artigo que o conceito de esfera pública, tal como desenvolvido por Habermas e, usualmente com modificações menores, amplamente adotado na literatura sobre a democracia contemporânea, contém limitações fundamentais – a afirmação da necessidade de autolimitação da influência dos atores da sociedade civil e de uma separação clara de

funções entre a sociedade civil e Estado – que impossibilitam a compreensão da diversidade de formas e locais da participação da sociedade civil na vida política dos Estados. O caso aqui apresentado ilustra tais limitações.

As dinâmicas sociais e políticas nos municípios do Trópico de Cochabamba não podem ser compreendidas sem se desvencilhar da concepção tradicional de esfera pública. As práticas e questões “políticas” se veem cada vez mais indiferenciadas das dinâmicas sindicais e da vida cotidiana das comunidades cocaleiras, ou seja, de práticas e questões que em princípio não se relacionariam com a política. Ao mesmo tempo, algumas das funções tradicionalmente atribuídas ao Estado são exercidas pelos atores da sociedade civil que, teoricamente, deveriam limitar sua ação à esfera pública. Os temas da administração estatal são debatidos e decididos em foros que pertencem a essa esfera, o que leva muitas vezes a uma proeminência da racionalidade comunicativa sobre a instrumental na execução das tarefas administrativas.

Assim, a análise dos “governos cocaleiros” demonstra que os atores da sociedade civil não autolimitam, necessariamente, sua influência na esfera política, e que nem sempre existe uma delimitação clara de funções entre esfera pública e Estado. Nos municípios do Trópico, encontramos um exemplo de construção alternativa do Estado, onde este opera de maneira articulada com a sociedade, em um contexto onde as pretensas fronteiras entre as esferas do político e do social são, no melhor dos casos, turvas.

## NOTAS

1 Apesar de conceber a esfera pública como diferenciada do Estado e funcionando por uma lógica própria, na qual as ações seriam sustentadas pelo consenso lingüístico, esta não estaria, segundo Habermas ([1962]1984; [1981] 1999), isolada da esfera onde a ação se baseia nos meios de poder, existindo uma constante interação e intercâmbios entre o sistema e o mundo da vida. Tais interações, no entanto, seriam assimétricas e teriam levado, ao longo da modernidade, a uma progressiva colonização do mundo da vida pelo sistema.

2 LPP, Título I Capítulo I Art. 1º.

3 CPE de 1967, reformada pela Lei 1585, Art. 200º.

4 LPP, Título II Art. 14 I, II.

5 LPP, Artículo 20 y 21.

6 90% dos recursos eram distribuídos entre La Paz, Santa-Cruz e Cochabamba (Assies, 2000).

7 Villa Tunari, um dos municípios que analiso nesse estudo, em 1993 não recebeu recursos do governo central e, como resultado da LPP, em 1996 recebeu U\$ 1.166.000. Fonte: Prefeitura de Villa Tunari.

8 LPP, Capítulo II; Art. 3 e Art. 4 I e II. A reforma da CPE também reconhece em seu Art.171 a personalidade jurídica das comunidades indígenas e camponesas e das associações e sindicatos camponeses.

9 LPP, Art.7.

10 LPP, Art.8.

11 LPP, Art. 10.

12 LPP, Art. 14 I, II.

13 Cabe notar que mesmo no âmbito da democracia representativa a mudança gerada pelos processos de descentralização na Bolívia não foi nada desprezível, já que com a criação dos novos municípios e o estabelecimento de eleições diretas para as novas autoridades municipais, o número de autoridades eleitas pelo voto popular passou de 262 a 2900 (Klein, 2001).

14 Cabe notar que esta produção não cobre as necessidades alimentares das unidades domésticas, sendo complementada por alimentos obtidos no mercado através dos ingressos gerados pela produção da coca.

15 Cerca de 70% dos colonizadores que chegam ao Trópico pela primeira vez têm familiares que vivem na zona como colonizadores estabelecidos e proprietários de uma parcela de terra. Estes familiares eram, sobretudo, primos, tios e sobrinhos dos colonizadores, ou seja, membros da família extensa, aos quais se soma uma importante proporção de membros da família nuclear (esposos, pais e filhos).

16 Inclusive os nomes das novas colônias seguem em grande medida os nomes das zonas de origem dos camponeses: Novo Aroma, Novo Tacopaya, etc.

17 Cabe notar que a maior parte dos colonos vinha de zonas com forte tradição sindical, pelo que foi de certo modo fácil a estruturação de toda uma rede sindical semelhante à de suas comunidades de origem.

18 Mais da metade da população da zona ingressou no trópico depois de 1970 (Flores e Blanes, 1984).

19 Em 1961 a folha de coca foi definida como “estupefaciente” pela Convenção Única de Estupefacientes da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual Bolívia assinou se comprometendo a erradicar todas as plantações de coca do país.

20 Bolívia (1988). Ley del régimen de la coca y sustancias controladas: Ley 1008.

21 Bolívia (1986). Plan Trienal de Lucha Contra el Narcotráfico.

22 Os projetos de “desenvolvimento alternativo” impulsionados tanto pelo governo quanto por diversas agências de cooperação internacional não lograram seus objetivos, sendo alguns dos problemas centrais a falta de mercado para tais produtos, a ausência de infraestrutura apropriada na zona para estas produções e o longo tempo que alguns produtos tardam para gerar dividendos. A coca, de plantação simples e resistente às intempéries, com um amplo mercado assegurado – não só do narcotráfico como também para o consumo tradicional – e que gera de 3 a 4 colheitas anuais, seguia sendo um produto privilegiado.

23 Nas primeiras eleições municipais competiram com a sigla de Izquierda Unida e, desde então, com a sigla do Movimento ao Socialismo (MAS).

24 Dados da extinta Corte Nacional Eleitoral da Bolívia, previamente disponíveis em [www.cne.org.bo](http://www.cne.org.bo).

25 A maioria das OTBs na região são sindicatos de produtores de coca. Segundo os dados do governo departamental, que é a instância responsável pelo registro das OTBs, no município de Villa Tunari, das 386 OTBs reconhecidas, 347 eram sindicatos de produtores de coca. Em Chimoré, de 130 OTBs registradas 110 eram sindicatos cocaleiros.

26 Em tal organização a base é constituída pelas famílias afiliadas a um sindicato de acordo com sua localização territorial. Cada família conta com um membro no sindicato. Os sindicatos se organizam em centrais, e um grupo de centrais forma uma Federação, existindo atualmente seis Federações que, por sua vez, se agrupam na Coordenadora das Seis federações do Trópico de Cochabamba.

27 A maior parte dos conselheiros que entrevistei reclamou muito dos problemas que trazem tal cargo, principalmente aqueles que vivem em comunidades distantes da sede da prefeitura – 5 dos entrevistados gastam entre 4 e 6 horas diárias se deslocando entre suas casas e o local de trabalho –, e as mulheres, que apontam o problema da dupla jornada de trabalho e do cuidado com os filhos. Uma conselheira de Chimoré, por exemplo, explicava: “É duro ser conselheiro, trabalhamos duas vezes. E tenho 9 filhos... tenho que cozinhar para a ‘tropa’ e trabalhar, por isso às cinco da manhã já estou cozinhando. A [minha filha] mais velha já não pode estudar, pois tem que cuidar dos [irmãos] mais pequeninos”.

28 Este procedimento de eleições sucessivas nos diferentes níveis da organização sindical é utilizado para a seleção de candidatos a prefeito e a conselheiros; para a eleição dos membros do Comitê de Vigilância e subprefeitos; e para a eleição dos dirigentes sindicais de todos os níveis da organização.

29 Eliseo Prefecto, Secretário de Fazenda do Comitê de Vigilância de Villa Tunari, entrevistado em julho/2006.

30 Secundino Mamani, secretário de atas do Comitê de Vigilância de Chimoré, entrevista realizada em março de 2006.

31 Segundo me contaram alguns membros da Federação Carrasco, cuja jurisdição coincide com o município de Puerto Villarroel, a decisão de destituir os conselheiros – apesar de que eles eram

cocaleiros e haviam sido eleitos respeitando o sistema sindical – decorreu do fato de que eles queriam se “consolidar no poder”. Segundo as regras da organização cocaleira, cada conselheiro só deve exercer a metade de seu mandato, e retirar-se para que os suplentes assumam na outra metade. Isto permite que um número maior de pessoas cumpra com a obrigação de servir à comunidade, e impossibilita que alguém se mantenha, por muito tempo, como autoridade, papel social esse que deve ser temporário. No entanto, os conselheiros de Puerto Villarroel se negaram a deixar de “estar” como autoridade e regressar ao papel de base, pelo que foram destituídos pelo “voto popular”. Os conselheiros suplentes tomaram posse e suspenderam o prefeito por haver apoiado os que queriam manter-se no poder. As decisões tomadas no âmbito sindical foram acatadas, embora não se tratasse de procedimento legal.

32 CPE de 1967 com reformas de 1994, Art.201, II; Lei 2028 de Municipalidades, Art.50 e 51. De acordo com a legislação, o voto construtivo de censura é aplicado a prefeitos que perdem a confiança do Conselho Municipal. Para adotar a medida, é necessário que pelo menos 1/3 dos conselheiros proponham uma moção construtiva de censura, “sempre e quando” tenham os fundamentos necessários. Essa moção – “motivada, fundamentada e assinada” – deve ser publicada e notificada ao prefeito. Se a medida cumpre com os requisitos estabelecidos pela lei, é realizada uma seção pública do Conselho – com a participação de um vocal da Corte Departamental Eleitoral para verificar o cumprimento dos procedimentos legais – na qual ela é votada e, no caso de que seja aprovada, é selecionado o prefeito substituto.

33 Lei 2028 de Municipalidades; Lei 1178 SAFCO.

34 Diversos cocaleiros de Chimoré indicam que o problema do ex-prefeito era sua idade avançada, pois ele já era “uma pessoa maior”, e por isso não conseguia “administrar sua agenda”, marcava diversos compromissos para o mesmo dia e às vezes, na mesma hora. Outro problema apontado foi que ele não controlava os servidores públicos, que eram “preguiçosos e não trabalhavam direito”. O prefeito não impunha horário e obrigações, “não os fez seguir a modalidade sindical”, e os funcionários apareciam para trabalhar “quando tinham ganas”. Ou seja, o prefeito não tinha capacidade de comando. Adicionalmente, diversas instituições haveriam chegado a Chimoré “oferecendo dinheiro”, mas o prefeito não soube aproveitar, “demorou muito para tomar decisões” e “perdeu essas verbas para outras federações”. Finalmente, o Dr. Valério não havia lidado bem com a formulação da POA. Assim, na percepção dos produtores de coca, o município perdia recursos devido à falta de liderança e articulação do prefeito, ao mesmo tempo em que a verba da coparticipação popular era mal utilizada.

35 Justino Parra, secretário executivo da Federação Chimoré, entrevista realizada em março de 2006.

## BIBLIOGRAFIA

ALBÓ, Xavier (2008). Movimientos y poder Indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. La Paz: CIPCA.

ASSIES, Willem (2000). El Constitucionalismo Multiétnico en América Latina: el caso de Bolivia. Ponencia XII Congreso Internacional "Derecho Consuetudinario y pluralismo Legal: Desafíos en el Tercer Milenio". Arica, Chile, Marzo de 2000. <http://www.alertanet.org/dc-willem-bolivia.htm>

AVRITZER, Leonardo (2000). "Teoría Democrática, Esfera Pública y Deliberación". Metapolítica, D.F México, Vol. 4, abril/junio de 2000, pp. 76- 87.

AVRITZER, Leonardo (1996). A moralidade da democracia. São Paulo: Perspectiva/UFMG

AVRITZER Leonardo e COSTA, Sergio. "Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e usos na América Latina". Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004, pp. 703-728.

BOLÍVIA (1999). Ley 2028 de Municipalidades. Disponível em:

<http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-2028-del-28-octubre-1999.htm>. Acesso em:

25/04/2007.

\_\_\_\_\_ (1994). Constitución Política de 1967 con reformas de 1994. Disponível em: <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/Constituciones/Bolivia-na/index.asp>. Acesso em: 08/12/2005.

\_\_\_\_\_ (1994). Ley 1551 Participación Popular. Disponível em:

<http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1551-del-20-abril-1994.htm>.

Acesso em: 25/04/07

\_\_\_\_\_ (1990). Ley 1178 de Administración y Control gubernamental (SAFCO) Disponível em: <http://www.derechoteca.com/gacetabolivia/ley-1178-del-20-julio-1990.htm>.

Acesso em: 25/04/2007

CALLA, Ricardo (1999). "Indígenas, ley de participación popular y cambios de gobierno en Bolivia (1994-1998)". In: ASSIES, Willem et al. (ed.). El Reto de la Diversidad: pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina. México: El Colegio de Michoacán, p.149-179.

FLORES, Gonzalo e BLANES, José (1984). ¿Dónde va el Chapare? Cochabamba: Ediciones CERES.

GARCÍA LINERA, Álvaro (Org.) (2004). Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. La Paz: Plural.

HABERMAS, Jürgen ([1981] 1999). *Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid: Taurus.

\_\_\_\_\_[[1962] 1984). *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro.

KLEIN, Herbert (2001). *Historia General de Bolivia*. La Paz: Editorial Juventud.

LOZA-BALSA, Gregorio (1992). *Monografía de la Coca*. La Paz: Sociedad Geográfica de La Paz.

OXHORN, Philip (2001). *La construcción del Estado por la sociedad civil: La Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*. Serie de Documentos de Trabajo I, Banco Interamericano de Desarrollo.

SANTOS, Milton (2005). *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP.

SHARMA, Aradhana (2006). "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization". In: SHARMA, Aradhana e GUPTA, Akhil (eds.). *The Anthropology of the state: a reader*. Oxford: Blackwell Publishing, p.1-41.

WANDERLEY, Fernanda (2009). "Personalidade Jurídica e Cidadania Coletiva na Bolívia: Uma etnografia da identificação jurídica e a formação de espaços públicos". *Dados*, v.52, n.3, p.581-619.

## EDIÇÕES ANTERIORES

- Caderno de Trabalho Netsal v1. n.3 (2013) – A tradição das Refundações, *Fabricio Pereira da Silva*
- Caderno de Trabalho Netsal v1. n.2 (2013) – Imaginário e Política na Modernidade, *José Mauricio Domingues*
- Caderno de Trabalho Netsal v1. n.1 (2013) – Participação, Poder e Democracia, *Sara Deolinda Cardoso Pimenta*

