

Os mineiros como grupo de interesse na nacionalização das minas na Bolívia no governo Morales

The miners as interest group in the nationalization of mines in Bolivia in Morales government

Marcelino Teixeira Lisboa¹

Resumo: O texto analisa a nacionalização das minas na Bolívia no período do governo do MAS. Verifica-se como o governo atendeu aos anseios do grupo de interesse formado pelos trabalhadores mineiros. Analisa-se o tema a partir da abordagem teórica de Helen Milner e como fontes documentais utilizaram-se os Decretos Supremos. Concluiu-se que as nacionalizações atenderam parcialmente a cada fração representada no grupo de interesse formado pelos mineiros, com os cooperativistas sendo mais beneficiados em detrimento dos assalariados e com a direção da COB angariando maior espaço político.

Palavras-chave: Bolívia; Nacionalização; Recursos Minerais; Grupos de Interesse.

Abstract: This article addresses to the the nationalization of mines in Bolivia in the MAS government period. It appears as the government met the interest of the group formed by the miners. It analyzes the matter from the theoretical approach of Helen Milner and as documentary sources we used the legal norms. It was concluded that the nationalizations partially met each fraction represented in the interest group formed by the miners, with the cooperative being more benefit at the expense of employees and the leadership of the COB garnering substantial political space.

Keywords: Bolivia; Nationalization; Mineral Resources; Interest Groups.

¹ Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana da UNILA e docente do curso de Relações Internacionais e Integração na mesma instituição. O autor agradece à Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) pelo financiamento dos estudos em nível de doutorado, que tornou possível a realização deste trabalho. E-mail: marcelino.lisboa@yahoo.com.br.

1. Introdução

No ano de 2006, Evo Morales assumiu a presidência da Bolívia, tendo sido eleito a partir de propostas que criticavam as medidas neoliberais adotadas pelos governos anteriores, prometendo executar ações para reverter as privatizações de empresas estatais, de fornecimento de serviços públicos e de recursos naturais executadas nas décadas anteriores. Neste contexto, a principal temática envolvida no período eleitoral foi a nacionalização dos hidrocarbonetos, cujo debate envolveu quase todos os candidatos à presidência nas eleições de dezembro de 2005. Ao final do pleito, Morales e o Movimiento al Socialismo (MAS) conseguiram capitalizar em votos a vontade de diversos grupos que consideravam que deveria haver uma mudança no modelo político e econômico do país.

Contudo, apesar do debate acerca das nacionalizações na Bolívia estar fortemente inclinado para os hidrocarbonetos, outro tema presente era a questão que envolvia o setor mineiro. O setor de mineração, tal como o de hidrocarbonetos, passou pelos processos de capitalização dos anos 1990, quando foi concedido às empresas privadas o direito à exploração dos recursos minerais. Este setor era responsável pela extração de minérios de zinco, chumbo, estanho, antimônio, prata, tungstênio, cobre, ouro, prata e cádmio. No contexto das mudanças que se esperava com a chegada do MAS à presidência, os mineiros manifestavam seus interesses, tanto em relação às nacionalizações de forma mais ampla como nas temáticas mais específicas relacionadas com a produção mineral.

Este artigo insere-se nesta discussão, analisando o processo de nacionalização das minas na Bolívia após 2006, com o objetivo de verificar os interesses envolvidos, bem como a forma como o governo tratou a questão. Utiliza-se a abordagem de Helen Milner como aporte teórico para dar suporte à análise, a partir da visão da temática como um processo que envolve atores

políticos e grupos de interesse, com as disputas acontecendo em uma estrutura na qual cada ator procura influenciar as políticas de acordo com as suas preferências. Mais especificamente, o objeto de estudo são as nacionalizações da mina Posokoni, no centro mineiro Huanuni, e da mina Rosario, no centro mineiro Colquiri, bem como os interesses expressados pelo grupo formado pelos trabalhadores mineiros, representados pela Central Obrera Boliviana (COB), pela Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) e pela Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN). O artigo examina como os interesses dos mineiros foram tratados nos processos de nacionalização das minas na Bolívia no governo de Evo Morales.

Pelo menos dois motivos justificam a realização de um trabalho sobre as nacionalizações das minas na Bolívia no século XXI. Primeiramente, a escassa produção acadêmica sobre esta matéria, visto que após 2006 as nacionalizações dos hidrocarbonetos foram os assuntos mais discutidos, deixando as minas em segundo plano na discussão acadêmica, principalmente no Brasil. Em segundo lugar, a relevância que os trabalhadores mineiros e suas organizações representativas têm na Bolívia, pois mesmo antes da Revolução de 1952, um dos fatos mais relevantes da história boliviana, agem como um grupo de interesse com capacidade de influência na arena política do país.

A Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) é o órgão estatal que passou a gerir as minas após as nacionalizações. Ligados à COMIBOL estão as empresas metalúrgicas Corocoro, Karachipampa e Vinto que trabalham com o processamento dos minérios, além das empresas mineiras Colquiri e Huanuni que realizam a extração. Todas estas organizações estão dentro do escopo da política do MAS para a mineração na Bolívia, mas somente a Colquiri e a Huanuni englobam em seu histórico, após 2006, os elementos para a análise proposta. A metalúrgica Corocoro foi criada em 2012 para retomar as atividades de extração de sulfato de cobre, em uma região economicamente inativa, que desde os anos 1980 havia sido abandonada por conta do desinteresse do

governo e, sendo assim, não passou pelo processo de nacionalização. As metalúrgicas Vinto e Karachipampa foram objeto das nacionalizações, mas não envolvem diretamente os interesses dos grupos aqui abordados, bem como os embates realizados nos quais estes grupos tiveram influência.

Além da introdução e da conclusão, o texto apresenta um tópico com uma discussão teórica que guia a análise, seguido da abordagem sobre os grupos de interesse envolvidos, indicando a sua origem e suas preferências. A seguir, nos dois tópicos seguintes, são abordados os dois primeiros mandatos de Evo Morales, verificando de que forma as medidas governamentais atenderam aos anseios dos mineiros, com foco para as nacionalizações da mina Posokoni no centro mineiro Huanuni e da mina Rosário no centro mineiro Colquiri. Quanto às fontes de pesquisa, além da bibliografia relativa ao tema, são utilizados os Decretos Supremos e leis que trataram da questão mineira na Bolívia.

2. Atores Políticos e os Grupos de Interesse

Uma estrutura de preferências é um instrumento analítico para se discutir as prioridades dos atores em determinada questão política. Trata-se de uma forma de análise baseada no posicionamento relativo dos agentes na defesa de suas demandas na arena política interna, considerando as suas preferências, seus interesses e sua capacidade de influenciar no processo político. O entendimento das preferências dos atores domésticos é primordial para a compreensão dos motivos pelos quais os atores políticos tomam suas decisões² (Milner, 1997, pp. 16-17). Nesta estrutura é fundamental distinguir interesses e preferências.

² O enfoque das questões políticas através de uma estrutura de preferências não é uma abordagem nova para se analisar a política. A estrutura concebida por Milner é semelhante à desenvolvida por Downs nos anos 1950, embora cada um dos autores utilize este método para analisar diferentes objetos da política, com diferentes objetivos em seus trabalhos. Enquanto Downs procurou tratar do comportamento dos atores em um governo democrático (Downs, 2013), Milner investigou a relação entre as preferências desses atores e a influência de tais preferências no tratamento da política externa.

Interesses são os objetivos fundamentais de um ator, o resultado final que ele espera dentro de um processo³. Deutsch define interesse como algo que suscita a atenção de um indivíduo ou de um grupo e que o motiva a mover-se dentro de um processo, com a expectativa de receber uma recompensa (Deutsch, 1974, p. 69). Milner acrescenta que o interesse de um ator econômico, por exemplo, será sempre otimizar os resultados financeiros, enquanto que o interesse dos atores políticos será conseguir apoio eleitoral para o êxito nas eleições (Milner, 1997, p. 15).

As preferências derivam dos interesses e referem-se às escolhas políticas específicas que os atores acreditam poderem levá-los a atingirem seus objetivos. Atores políticos podem compartilhar um interesse – ser eleito – mas podem ter preferências políticas diferentes por sua diferente filiação partidária. Da mesma forma, os atores econômicos têm o mesmo interesse em maximizar seus ganhos, mas podem ter diferentes preferências sobre as políticas adotadas pelo governo (Milner, 1997, p. 15; 33). Políticas econômicas protecionistas, por exemplo, favorecem os fabricantes e ao mesmo tempo prejudicam importadores. A desoneração fiscal das importações realiza o processo inverso. Assim, tanto os produtores como os importadores compartilham o interesse em maximizar seus lucros, mas suas preferências para as políticas fiscais divergem.

Além da caracterização de interesses e preferências, é preciso destacar que nesta perspectiva teórica os grupos de interesse são assumidos como atores racionais e unitários. A racionalidade para os fins deste estudo é assumida como o processo de seleção de uma alternativa, entre várias disponíveis, por parte de um grupo com o intuito de atingir uma meta específica. Tal alternativa é selecionada por ser a mais apropriada a servir aos interesses do grupo. O comportamento racional do grupo na definição apresentada baseia-se em

³ David Truman foi um dos precursores nos estudos de grupos de interesse e entende que os interesses de um grupo são os propósitos compartilhados pelos membros deste grupo (Truman, 1951).

Downs, que toma a ideia de racionalidade da teoria econômica, elegendo arbitrariamente um objetivo e apresentando as alternativas dentre as quais uma ou mais serão selecionadas (Downs, 2013). Milner adiciona que o método da escolha racional permite especificar explicitamente o que se está analisando, levando a conclusões lógicas ao mesmo tempo em que permite examinar sistematicamente uma mudança em uma variável de análise (Milner, 1997, p. 5).

Quanto ao caráter unitário dos grupos, Milner destaca que isto não significa que se trata de grupos que sejam de fato internamente homogêneos, mas que agem racionalmente como se fossem unitários. Conforme afirma a autora, assumir que tais grupos são homogêneos é simplificar erroneamente, pois há disputas políticas complexas dentro dos grupos (Milner, 1997, p. 34). O que se define como unitário é o teor das ações tomadas pelo grupo quanto a um interesse, ou seja, a despeito das diferenças e disputas internas em um grupo, ele será considerado unitário quanto às escolhas que realiza para buscar o atendimento de suas demandas. Os interesses são considerados intenções do grupo como um todo, ao passo que as preferências podem variar dentro do grupo. A entidade unitária é entendida como uma unidade ligada ao sentido da racionalidade como uma correspondência entre meios e fins, a partir da qual os atores decidem de acordo com as regras e também interagindo com outros atores através de um cálculo de probabilidades (Tsebelis, 1998, p. 33). Isto é válido para a fase dos embates políticos a partir do momento em que os interesses e objetivos estão definidos dentro do grupo.

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

que cada um particularmente almeja e, por isso, surgem divisões dentro dos grupos.

Milner diferencia ainda os agentes políticos entre executivo e legislativo. Aos atores não governamentais, Milner denomina grupos sociais. Para Milner, o interesse fundamental do executivo é obter êxito nas eleições, sendo que até mesmo as plataformas partidárias e as promessas de campanha ficam em segundo plano quando se trata de uma tomada de decisão que venha a influenciar um resultado eleitoral. Para maximizar suas chances de eleição, os membros do executivo levam em conta a economia e os interesses dos grupos sociais que lhes servirão de apoio em períodos eleitorais, pois são as condições econômicas favoráveis que permitirão atender as demandas dos eleitores e a satisfação e o apoio dos eleitores é que atenderá o interesse fundamental dos atores políticos (Milner, 1997, pp. 34-35). Se as preferências derivam dos interesses, então as condições da economia e os interesses dos grupos que compõem a base eleitoral é que determinarão as preferências do executivo. Quanto ao legislativo, seu interesse fundamental e os meios para alcançá-lo são os mesmos do executivo (Milner, 1997, pp. 35-36).

Na dinâmica da disputa por votos, busca de uma condição econômica favorável e propósitos eleitorais dos atores políticos, encontram-se os grupos de interesse. O termo grupos de interesse é utilizado por Truman com a definição de que se trata de qualquer grupo que, com base em um ou mais propósitos compartilhados, faz certas reivindicações sobre outros grupos da sociedade para o estabelecimento ou manutenção de formas de comportamento que estão relacionadas com seus objetivos (Truman, 1951, p. 33). Deutsch define grupo de interesse como um conjunto de pessoas que compartilham alguma característica importante comum e cumprem papéis que se engrenam e se complementam no curso de algum evento. Atuam de forma a buscar alguma recompensa ou benefício em um tempo e local em que consideram como uma possibilidade comum de alcançarem objetivos compartilhados (Deutsch, 1974,

pp. 69-82).

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

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

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

grupo deve analisar por quantos interesses tem capacidade de lutar ao mesmo tempo (Wootton, 1972, p. 169).

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

Desta forma, os atores que não fazem parte do processo político em si, também exercem influência nas decisões políticas. Assim, conforme destaca Milner (1997, p. 11), o ambiente político interno não é hierárquico nem anárquico, mas trata-se de uma poliarquia⁴. Este arranjo deve considerar ainda o fato de que as preferências dos grupos no ambiente poliárquico diferem e, neste caso, haverá disputas entre os grupos. Quando as preferências de diversos grupos forem convergentes, haverá maior possibilidade de que se consiga o atendimento da demanda, devendo considerar-se sempre o poder de influência política de cada grupo de interesse e a dimensão da divergência entre as preferências.

⁴ Robert Dahl cunhou este termo e utilizou-o para se referir ao grau de democracia presente em um país (Dahl, 2015), mas Milner, diferentemente, usa-o para definir o arranjo de distribuição, entre os grupos de interesse, da capacidade de influenciar na política (Milner, 1997).

Lisa Martin (1993) define como poderes legislativos os elementos fundamentais à disposição dos agentes políticos no processo decisório. Dentre esses elementos está a possibilidade de realizar emendas, utilizada por Milner para desenvolver a ideia do funcionamento da estrutura de preferências e da estruturação de sua teoria (Milner, 1997). As emendas são as possibilidades de um ator influenciar o processo decisório, mudando as características de um tema que está na agenda. Isto significa que um agente que tem o poder de emenda pode alterar uma agenda proposta, procurando mudá-la para o ponto mais próximo daquilo que considera o ponto ideal (Milner, 1997, pp. 103-104). É importante destacar que dentro do processo político, principalmente em questões propostas pelo executivo, o poder legislativo frequentemente tem o poder de emenda. Contudo, pode-se entender como poder de emenda também a capacidade de pressão de um grupo de interesse, levando os atores políticos a alterarem uma proposição.

Tal como as divergências entre as preferências dos grupos de interesse geram disputas, também diferenças entre as pretensões do executivo e do legislativo podem motivar debates sobre as decisões políticas a serem adotadas. A diferença entre as preferências políticas do executivo e do legislativo geram um governo dividido, sendo que quanto maior a divergência entre as preferências, mais dividido o governo será (Milner, 1997, p. 37). Governo dividido pode ser entendido como um governo minoritário acossado por uma forte oposição parlamentar que bloqueia sua capacidade de governar (Mayorga, 2001, p. 103). Nestas condições, fortes divergências nas preferências entre os agentes políticos, em uma situação em que o executivo não possui maioria para aprovar as políticas desejadas, pode gerar uma paralisia institucional causada por um contexto no qual a oposição ao presidente não tem incentivos para cooperar na arena legislativa, caso esta cooperação cause um êxito que o executivo possa capitalizar em votos; por outro lado, a não cooperação pode ser entendida como um fracasso do presidente e os partidos de oposição podem

beneficiar-se, angariando capital político (Vargas, 2008, p. 19).

3. Mineiros como Grupo de Interesse

O grupo de interesse formado pelos mineiros na Bolívia, no período analisado, era representado principalmente por três instituições: a FSTMB que expressa os interesses dos mineiros assalariados, a COB como principal representante dos trabalhadores na Bolívia, e a FENCOMIN representando os mineiros das cooperativas.

A FSTMB teve a sua fundação oficial em 10 de junho de 1944, em Huanuni, quando ocorreu o congresso fundacional e a entidade passou a representar, pela via sindical, entre 45.000 e 60.000 trabalhadores mineiros em toda a Bolívia. Nas eleições presidenciais daquele mesmo ano, a FSTMB declarou ter no partido Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) seu representante legal e ideológico nas instituições políticas (Whitehead, 2002, p. 125). O resultado da eleição de 2 de julho de 1944 foi favorável ao MNR e, por conseguinte, à FSTMB, que desde então passou a ser, junto com o MNR, porta voz dos movimentos trabalhistas e das demais forças políticas e sociais, que desejavam o fim do domínio das oligarquias que exploravam os recursos naturais minerais no país. Embora os atores políticos e os não governamentais possuam papéis e interesses diferenciados dentro do processo político, conforme Helen Milner (1997), o período de surgimento e ascensão da FSTMB apresentou um quadro no qual essa diferenciação não era clara, devido à sobreposição de funções e interesses dos atores envolvidos. Isto se denota pela atuação conjunta da federação com um partido político, o MNR, sendo que muitas vezes ambos agiam com características de movimentos sociais.

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

Juan Lechín, e pelo sindicalista Germán Butrón, três personalidades que mais tarde se tornaram ministros do governo Estenssoro (1952-1956). Com o surgimento da COB, as demais centrais obreiras existentes antes de abril de 1952 passaram a se associar à nova organização ou então desapareceram com o passar do tempo, ficando as suas atividades a cargo da COB. Neste contexto, a adesão mais significativa foi a da FSTMB, que estava consolidada na prática como órgão de representação dos trabalhadores mineiros desde sua gênese e se tornou a federação mais influente dentro da COB. Seus membros se destacaram como a ala da esquerda radical da confederação, defendendo a nacionalização das minas de estanho sem indenização aos proprietários, com o comando total das atividades devendo ser passado para as mãos dos trabalhadores (Klein, 2003, p. 213).

A FENCOMIN foi fundada em 21 de dezembro de 1968, no Primeiro Encontro de Mineiros Cooperativistas, realizado na cidade de Potosí. Esta instituição surgiu no período em que se executava na Bolívia o Plano Triangular (1961-1970), que buscava tornar a estatal Cooperativa Mineira da Bolívia (COMIBOL) uma empresa lucrativa e para isto demitiu sete mil trabalhadores (Espinoza, 2010), sendo que estes mineiros passaram a trabalhar associados ao sistema de cooperativas que passou a ter maior presença no setor. Com o passar do tempo, a FENCOMIN tornou-se o organismo superior das cooperativas mineiras, agrupando as federações departamentais e locais. Logo após sua fundação, tal como a FSTMB, também se afiliou à COB, onde sempre teve forte presença, bem como capacidade de pressão e mobilização (Mogrovejo & Vanhuynegem, 2012, p. 46).

Ao longo da história boliviana, a COB, a FSTMB e a FENCOMIN exerceram importante papel político e sindical como representantes dos interesses dos mineiros e, a despeito das mudanças que ocorreram ao longo das décadas que se seguiram após as suas respectivas fundações, chegaram ao século XXI como atores relevantes no cenário político da Bolívia. Esse período histórico fez com

que as relações e interesses entre esses atores se tornasse mais complexa, mas sem tirar o caráter de grupos de interesse que apresentam certa unidade do ponto de vista racional (Tsebelis, 1998). A COB, embora represente não somente os trabalhadores mineiros, mas também os mais diversos setores da classe trabalhista possui em seu estatuto a obrigatoriedade de que os cargos de direção mais relevantes sejam ocupados necessariamente pelos mineiros. Entretanto, apesar de possuírem um interesse comum que era o fortalecimento do papel do Estado na questão mineira, os órgãos divergiam em suas preferências sobre a forma como isto deveria ocorrer, permitindo algumas inferências sobre o que Milner denomina de homogeneidade em relação a esta temática (Milner, 1997).

Na interpretação da FSTMB, as consequências das medidas tomadas deveriam ter como foco a melhoria das condições socioeconômicas dos trabalhadores, enquanto que a COB entendia que o centro das preocupações deveria ser retorno o controle dos recursos naturais para as instituições do Estado, resultando em segundo plano no fortalecimento político da COB. No entanto, tanto a melhoria das condições econômicas e sociais como o fortalecimento político das instituições sindicais, na visão da COB e da FSTMB, seriam diretamente proporcionais ao nível de participação e de poder de decisão nas mãos dos trabalhadores, nos temas relacionados à mineração.

As divergências começavam na diferença de opinião entre os mineiros assalariados e os cooperativistas sobre as medidas nacionalizantes a serem adotadas, demonstrando que não se tratava de um grupo de interesse homogêneo. Os mineiros assalariados eram os empregados das empresas privadas, em sua maioria estrangeiras, que possuíam concessões para exploração dos minerais, juntamente com os empregados estatais, estes últimos concentrados na mina de Huanuni, que não havia sido totalmente privatizada. Os cooperativistas eram, em sua grande maioria, trabalhadores que ficaram desempregados por ocasião das reformas neoliberais dos anos 1990 e foram

organizados em sistemas de cooperativas, trabalhando como autônomos no fornecimento de minerais às empresas privadas, não podendo contratar funcionários e pagando impostos menores do que as empresas. As empresas privadas eram responsáveis por 76% da produção dos minerais na Bolívia em 2005, os cooperativistas por 22% e os outros 2% eram a fatia do Estado. Na estrutura de preferências, tanto para Milner (1997) como para Downs (2013), a economia é fundamental para que os atores políticos alcancem seus objetivos e atendam os interesses dos atores sociais. A partir desta perspectiva e da condição descrita acerca dos mineiros, verifica-se que o contexto era de uma condição claramente complicada para os atores políticos com capacidade decisória, visto que o atendimento dos interesses de um grupo implicaria em não atender a outros, gerando custos e benefícios em termos eleitorais.

O interesse dos trabalhadores do sistema assalariado, expressado principalmente pela FSTMB, era que a mineração fosse totalmente nacionalizada e que o Estado passasse a controlar todo o processo, pois entendiam que da maneira como se encontrava, a mineração boliviana beneficiava primeiramente as empresas, depois os cooperativistas, deixando em uma situação marginal os assalariados. Os cooperativistas, por sua vez, alegavam que as empresas eram beneficiadas com as melhores regiões de exploração mineral e que os cooperados ficavam sempre com os setores menos lucrativos. Além disto, não tinham como realizar um trabalho mais rentável por não terem acesso a equipamentos e técnicas tão avançados como as grandes empresas e lutavam para uma alteração que beneficiasse mais às cooperativas e menos às empresas. Importante destacar que as cooperativas tinham, entre trabalhadores formais e informais, um grupo de pessoas aptas ao voto muito superior ao número de assalariados, com a FENCOMIN possuindo desde o ano 2000 mais de 47.000 associados, que compunham um universo de cerca de 250.000 dependentes, formando um avolumado contingente eleitoral com o

qual nenhum grupo político tinha a intenção de se indispor (Fornillo, 2009, p. 81).

No caso da COB há outro fator político a se considerar, relacionado à estrutura interna da instituição. Durante os 15 anos de aprofundamento do neoliberalismo na Bolívia, os mineiros da FSTMB perderam grande parte de sua capacidade de pressão política e de mobilização social, perdendo também parte de seu poder dentro da COB. Muitas organizações sindicais ligadas à COB negociaram separadamente suas demandas na década de 1990, alegando que a COB não tinha mais a coesão e capacidade de representação de outrora. Estas organizações passaram a reclamar um papel mais representativo dentro da COB, que sempre foi comandada pela então debilitada FSTMB e pelos mineiros. Destas organizações, a que mais se sobressaiu foi a Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) que representava os camponeses, afiliada à Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba que, por sua vez, representava os cocaleiros, ambas constituindo a base eleitoral de Evo Morales e do MAS em 2005. Apesar de toda a força que representava no cenário político boliviano, a CSUTCB não conseguiu alterar o estatuto da COB nas décadas de 1980 e 1990, que previa 328 delegados mineiros e 101 delegados camponeses (Fornillo, 2009, pp. 79-80), com o primeiro nome da direção sendo necessariamente um mineiro e o segundo um representante dos trabalhadores das indústrias. Apoiar oficialmente o MAS e Evo Morales, significaria para a alta cúpula da COB a abertura de espaço para que a CSUTCB se sentisse em condições de avançar na ocupação de um maior espaço institucional na COB.

Esta situação demonstra como o arcabouço apresentado pela estrutura de preferências (Milner, 1997), pelas características de um governo dividido (Mayorga, 2001) e pela discussão sobre a unidade dos grupos de interesse (Tsebelis, 1998) pode ser utilizado também para analisar questões políticas dentro de um grupo específico. O caso da COB, pela complexidade de sua

estrutura, pela diversidade dos grupos que representa e pelas disputas políticas e interesses internos, caracteriza-se como um espaço com uma dinâmica interna específica que, em muitas questões, tem semelhanças com os processos políticos das relações entre executivo, legislativo e grupos de pressão. Apesar desta relevância, para este artigo, a COB é entendida como um grupo de interesse, com as características conceituais apresentadas anteriormente.

Com estes interesses em disputa por parte dos mineiros, em 18 de dezembro de 2005 foram realizadas eleições presidenciais na Bolívia. Dentre os quatro partidos que elegeram representantes para o legislativo – MAS, MNR, Poder Democrático Social (PODEMOS) e Frente de Unidad Nacional (UN) – e que obtiveram as votações mais expressivas para o executivo, o MAS apresentou-se como o representante das federações sindicais e dos movimentos sociais, com uma proposta que era quase um apanhado dos interesses dos grupos formados pelos cocaleiros, mineiros, indígenas e camponeses, entre eles a nacionalização dos recursos naturais privatizados, sem expropriação ou confisco, mas através da compra efetiva das ações das empresas, visando o controle de toda a cadeia de extração, produção e venda. O PODEMOS e o MNR defendiam a manutenção do modelo neoliberal e a UN propunha a nacionalização progressiva pela compra das ações das empresas, visando reverter 50% do lucro do gás ao Estado boliviano.

As eleições tiveram como vencedor o MAS com 53,74% dos votos, com Evo Morales sendo eleito no primeiro turno. Em segundo lugar ficou o PODEMOS, com 28,59% dos votos, e em terceiro, a UN, com 7,8% do total. O candidato do MNR obteve apenas 6,47% dos votos (Arana, 2014, p. 156). Para o congresso, o MAS obteve 72 deputados e 13 senadores, o PODEMOS elegeu 43 deputados e 12 senadores, a UN teve 8 deputados e 1 senador e o MNR elegeu 7 deputados e 1 senador. Se considerada a racionalidade na ligação entre interesses e preferências, pode-se considerar que, em 2005, o eleitor mineiro enxergou no candidato do MAS aquele que mais se aproximava de suas

demandas e que lhes parecia que adotaria as políticas pelas quais os mineiros tinham preferência. Deve-se citar ainda que o MAS possuía maioria no congresso, evitando assim o fenômeno do governo dividido e da paralisia decisória, no sentido apresentado por Mayorga (2001) e por Vargas (2008).

4. Nacionalização e Conflitos no Primeiro Governo do MAS

Desde a posse de Evo Morales, a COB cobrou do novo governo a execução da nacionalização dos recursos minerais mais diretamente a ela ligados, pois desta forma esperava atender um de seus interesses, que era o fortalecimento institucional da confederação. O governo pretendia realizar esta tarefa através da refundação da COMIBOL que ocupava o papel de agência reguladora, da recuperação das minas para o Estado e da captação de investimentos privados para prover com apoio técnico e financeiro os cooperativistas. Após dezesseis reuniões do Ministério de Minería y Metalúrgica com as partes interessadas, entre os meses de fevereiro e setembro de 2006, não houve um consenso sobre como este processo seria realizado de maneira a contemplar todos os envolvidos.

Durante as negociações, os trabalhadores assalariados desejavam que a COMIBOL se tornasse uma estatal produtiva atuante em toda a cadeia mineira, ao passo que os cooperativistas queriam que fossem melhoradas as condições de trabalho e de lucro, mas que fosse mantido o modelo de cooperativas privadas, com a COMIBOL atuando como uma entidade governamental administrativa. Das negociações, a situação passou para as acusações, com os assalariados chamando os cooperativistas de *pequeños burgueses* e os cooperativistas denominando os assalariados de *rojos subversivos*. Estes posicionamentos antagônicos denotam que os mineiros não formavam um grupo homogêneo, havendo inclusive posturas ideológicas diferenciadas dentro do grupo, expressadas pela situação conflituosa entre assalariados e cooperativistas.

Em 5 e 6 de outubro de 2006, houve enfrentamentos armados entre os mineiros das cooperativas e os mineiros assalariados no Cerro Posokoni, no distrito mineiro de Huanuni, em uma região que havia sido privatizada e estava sob o controle da empresa suíça Glencore, que atuava através de uma subsidiária, a Sinchi Wayra. O conflito resultou em 16 mortos, 61 feridos e gerou um estado de comoção nacional, levando o governo a intervir de maneira mais enfática sobre as minas. Este fato ocorreu em meio ao processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, que estava em fase de assinatura de novos acordos com as empresas estrangeiras e de encaminhamento do processo ao legislativo. Neste período, os mineiros passaram a mobilizar-se para que seus interesses fossem atendidos, pois consideravam que a questão mineira não estava recebendo do governo a devida atenção, tal como ocorria com os hidrocarbonetos. Este era também o posicionamento institucional da FSTMB e da FENCOMIN para a questão mineira.

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

estrangeiras para as quais eles forneciam o minério poderiam deixar de atuar no país.

Observa-se aqui uma condição na qual se expressa a assertiva de que as preferências derivam dos interesses e referem-se às escolhas políticas específicas que os atores acreditam poder levá-los a atingir seus objetivos, podendo os atores de um mesmo grupo de interesse compartilhar um interesse, mas divergirem em suas preferências. Esta questão é flagrante no caso dos mineiros, visto que todos tinham interesse de alguma maneira na nacionalização, pois reverteria parte dos ganhos das empresas para eles próprios. Entretanto, os assalariados tinham preferências por políticas mais estatizantes, enquanto que os cooperativistas preferiam as políticas mais liberais.

A despeito dos reclames da parcela dos cooperativistas, que não estavam de acordo com o encaminhamento das negociações, em 31 de outubro de 2006, foi expedido o DS 28901, que passou o Cerro Posokoni para o controle da COMIBOL, dissolveu os contratos de concessão das cooperativas Karazapato, Libres, Relaveros Playa Verde e La Salvadora e determinou contratação do pessoal destas cooperativas para as operações produtivas da COMIBOL em Posokoni, regidos pela Lei Geral do Trabalho de 24 de maio de 1939 (Bolívia, 2006). A embaixada da Suíça enviou funcionários em visita ao gabinete de Evo Morales, expressando preocupação com a estatização dos bens da empresa daquele país, mas a pressão internacional a favor da Glencore não teve nenhum efeito prático para conter a nacionalização (Fornillo, 2009, p. 85). No entanto, o DS 28901 resolveu apenas parcialmente o imbróglio governamental com os mineiros, pois a FENCOMIN passou a exercer pressão, alegando que o decreto piorou a situação das cooperativas, levando ao rompimento das relações com o governo. Enquanto isso, a COB passou a cobrar que se levassem adiante novas nacionalizações.

Ambas as questões voltaram à agenda governamental somente no ano seguinte. Em 1º de maio de 2007 foi promulgado o DS 29117, que declarou todo o território nacional como Reserva Fiscal Mineira e propriedade do Estado, outorgando à COMIBOL a incumbência da administração e a preferência de exploração dos recursos, exceto nas áreas anteriormente concedidas (Bolívia, 2007). Esta atitude atendeu aos anseios da COB e da FSTMB, além de fortalecer o Estado. Em compensação, as relações do governo com os cooperativistas, que haviam sido rompidas no ano anterior, passaram para um desagrado maior ainda.

O motivo principal foi o texto do artigo 2º do DS 29117, que determinava que as concessões que estavam em trâmite ficavam nulas, sem efeito, o que faria com que fossem cancelados diversos processos de concessão dos cooperativistas em todo o território boliviano. Com efeito, a resposta governamental à insatisfação dos cooperativistas não demorou e o DS 29164, de 13 de junho de 2007, determinou a alteração do artigo 2º do DS 29117, garantindo a sequência das concessões que estivessem em trâmite e que fossem objetos de solicitação de cooperativistas, com data anterior ao DS 29117 (Bolívia, 2007b). Finalmente, em 24 de novembro de 2007, foi feita outra concessão aos mineiros cooperativistas com a lei 3787, que regulou os impostos a serem pagos pela produção de minerais, implementando uma alíquota adicional às empresas e, de acordo com seu artigo 102, determinou que *“la Alícuota Adicional no alcanza a las cooperativas mineras legalmente establecidas en el país, por considerarse unidades productivas de naturaleza social”* (Bolívia, 2007c).

Em 4 de agosto de 2009 outro decreto significou mais uma conquista por parte dos cooperativistas. Mediante o DS 233, o governo criou o *Fondo Financiero de la Minería* (FOFIM), em substituição ao Fondo Minero de Inversión (FOMIN), criado pelo DS 27205 de 2003 (Bolívia, 2003). A diferença entre ambos era que o FOMIN tinha o intuito de financiar investimentos de risco

na área mineira e metalúrgica, sendo que, para as cooperativas, provia fundos para realizar estudos de viabilidade dos projetos. O FOFIM, por sua vez, com um patrimônio de USD 9,9 milhões, outorgados pelo Tesouro Geral do Estado (TGE), tinha o objetivo de gerar uma comercializadora de minerais extraídos pelos cooperados e realizar empréstimos às cooperativas (Bolívia, 2009). Em outubro de 2009 outros USD 6,4 milhões provenientes do Banco Central da Bolívia e USD 12,3 milhões do TGE foram adicionados para colocar em funcionamento a Comercializadora de Minerais (COMERMIN), administrada pela FENCOMIN. Assim, os cooperativistas voltaram a ter boas relações com o governo devido a seus interesses terem sido atendidos.

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

No primeiro mandato do MAS no comando do executivo boliviano, em relação às nacionalizações, o governo levou adiante as promessas de campanha e cumpriu com a demanda que estava na pauta dos trabalhadores mineiros. Contudo, os trabalhadores assalariados, concentrados na FSTMB, desejavam que as nacionalizações retirassem as empresas privadas do processo produtivo, ideia compactuada em grande parte pela COB. Neste sentido, o governo inicialmente atendeu aos seus interesses no caso das minas, quando passou o comando do processo de extração e produção mineral para a COMIBOL, o que agradou aos trabalhadores mineiros de uma maneira ampla. No entanto, em um segundo momento, algumas minas nacionalizadas foram repassadas às cooperativas, que realizam a extração dos minerais e os revendem às empresas estrangeiras. Percebeu-se que nos casos em que o governo tomou medidas nacionalizantes mais radicais, aos moldes do que esperavam a FSTMB e a COB, acabou recuando depois, marcadamente nos casos em que os trabalhadores das cooperativas, através da FENCOMIN, exerceram pressão para que suas demandas fossem atendidas. Em geral, as demandas dos cooperativistas da FENCOMIN e dos assalariados da FSTMB eram conflituosas, o que levou o governo a passar pelo processo de agradar a um grupo e desagradar a outro. Considerando que as atitudes dos atores políticos visam angariar votos e que o atendimento do interesse de um grupo fará com que seus membros se inclinem a definir seus votos em favor do grupo político que o atendeu, pode-se conjecturar que as alternativas escolhidas pelo governo geraram efeitos eleitorais.

Na eleição de 2009, a FENCOMIN se declarou a favor da candidatura de Evo Morales, enquanto que a direção da COB e da FSTMB se mantiveram neutras, indicando que tinham algumas reprovações em relação ao governo. Este posicionamento reflete, em grande parte, as medidas do governo em relação às nacionalizações. A alta direção da FSTMB desejava uma nacionalização estatizante para todas as áreas, principalmente para as minas,

enquanto que a FENCOMIN foi a ala dos mineiros que mais teve suas demandas atendidas, quando protestou perante o governo. A direção da COB, composta por mineiros, tinha também a preocupação de evitar que os campesinos continuassem ocupando um maior espaço dentro da instituição e, neste sentido, apoiar o MAS poderia gerar um efeito adverso dentro da estrutura de poder da COB. Sendo assim, o interesse dos campesinos indígenas e dos cocaleiros em relação às nacionalizações eram semelhantes, mas as disputas políticas no seio da direção da COB faziam com que os mineiros realizassem um cálculo político que levasse em consideração o seu interesse de manter as posições de comando da Central nas mãos dos mineiros.

A questão mineira no primeiro mandato de Evo Morales demonstrou, portanto, uma busca do atendimento de interesses amplos por parte dos mineiros como um grupo unitário. Entretanto, expressou-se também a heterogeneidade do grupo, exprimindo diferentes preferências. Notadamente no caso do DS 29117, a parcela formada pelos cooperativistas representados pela FENCOMIM, mesmo sendo suas preferências diferentes das demais parcelas do grupo, demonstrou capacidade de influência política, levando o executivo a executar emendas no decreto.

5. Segundo Governo do MAS: Questões Políticas e Interesses Diversos

No segundo mandato de Evo Morales, em relação às nacionalizações, de grande importância foi a invalidação total, em 2011, do DS 21060 de 29 de agosto de 1985, considerado historicamente como o decreto que iniciou a era neoliberal na Bolívia, tendo ainda afetado sobremaneira a questão mineira no país. Através do DS 21060 haviam sido eliminados todos os mecanismos de controle de preços e salários, estabelecido um sistema de câmbio flutuante e instituídas restrições para despesas governamentais. A moeda corrente foi desvalorizada e, como única medida heterodoxa do plano, os pagamentos da dívida externa foram temporariamente suspensos (Klein, 2003, p. 245). O

artigo 41, importante indicativo do caráter liberal do decreto, determinou ainda que ficava estabelecido um regime de livre importação de bens (Bolívia, 1985).

Em relação à COMIBOL, não obstante o enfraquecimento que passava pela dinâmica econômica desfavorável do setor mineiro nos anos 1980, foi estabelecida no Capítulo III do DS 21060 a descentralização da corporação em quatro unidades, com o comando geral passando a ser exercido por um presidente nomeado pelo executivo e por um conselho de seis integrantes, dos quais três seriam indicados pelo poder executivo e outros três eleitos pelos trabalhadores, com a ressalva de que os membros escolhidos pelos trabalhadores não poderiam ser dirigentes sindicais (Bolívia, 1985). Outra medida que enfraqueceu a COMIBOL e, por conseguinte, a FSTMB e a COB, foi a dissolução das duas empresas beneficiadoras de minerais, a Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) e a Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (SCMK), que realizavam beneficiamento dos minerais e agregavam valor aos produtos exportados. Com estas mudanças econômicas e estruturais, o longo e histórico ciclo do estanho chegou ao fim com o DS 21060 e iniciou-se a fase dos hidrocarbonetos como propulsores das exportações, alterando o eixo da economia boliviana.

Os grupos de interesse tomados como entidades unitárias, porém não homogêneas, necessitam de um objetivo comum a seus membros para ser caracterizado como tal, ou seja, a unidade do grupo está no interesse perseguido na arena política. Isto ocorre a despeito dos diferentes pontos de vista, influenciados pelas mais diversas circunstâncias, pelo contexto em que se encontram e pelas diversos matizes de um ponto de vista ideológico que prevalece no grupo. Além disto, as ideias, interesses e preferências dos membros dos grupos de interesse somados nem sempre expressam aquilo que cada fração do grupo busca e por estas questões, surgem divisões dentro dos grupos. Analisando o caso dos mineiros bolivianos a partir destas questões, nota-se que havia diferentes preferências dentro do grupo. No entanto, a

repulsa ao DS 21060 era o fator catalizador que fazia o grupo ter um objetivo comum, as nacionalizações, a partir de onde emanavam as diferentes preferências observadas dentro do grupo de interesse heterogêneo formado pelos mineiros.

Por todas essas razões, a anulação do DS 21060 tornou-se um fato emblemático no processo das nacionalizações do período dos governos de Evo Morales, sendo um ponto importante para os interesses dos mineiros. Através do DS 861, de 1º de maio de 2011, ficou determinada “*la eliminación completa de toda disposición o consideración legal fundamentada en el Decreto Supremo nº 21060, de 29 de agosto de 1985, aún presente en leyes aprobadas por el antiguo Congreso neoliberal*” (Bolívia, 2011). O DS 861 também indicou que seria conformada uma comissão para propor modificações nas leis que necessitassem de adequações ao texto constitucional. O que se destaca neste decreto é que a comissão de revisão das leis seria composta por representantes do executivo, com a COB e com outras organizações; somente a COB como organização foi citada nominalmente no texto do decreto. Considerando que a COB e a FSTMB enxergavam na participação e no poder de decisão nas mãos dos trabalhadores, nos temas relacionados à mineração, um canal para o seu fortalecimento político, pode-se cogitar que o espaço aberto à COB na citada comissão atendeu aos anseios do grupo. Porém, apesar do espaço conquistado pela cúpula da COB, os mineiros assalariados seguiam com seu descontentamento, entendendo que o governo favorecia aos cooperados nas nacionalizações e realizava concessões políticas à direção da COB.

Em janeiro de 2012 ocorreu a eleição para escolha do novo Secretário Executivo da COB, visto que o mandato do então secretário, Pedro Montes, estava por finalizar, sendo escolhido para substituí-lo o mineiro Juan Carlos Trujillo. Pedro Montes tornou-se dirigente da FSTMB nos anos 1990 e no mesmo período se destacou como uma liderança na COB, chegando ao cargo de Secretário Executivo em 2006. Apoiou a resolução da FSTMB, em sua

conferência de setembro de 2011, que indicava a necessidade da fundação de um partido político independente, à esquerda do MAS, como instrumento político para reivindicar ações que parte dos trabalhadores assalariados concluía que o governo não havia realizado (Gebhardt Vie, 2013). O Partido de los Trabajadores (PT) foi fundado em 2013, tendo como principais dirigentes diversos componentes da alta direção da COB. O partido não disputou as eleições de 2014 e apoiou a candidatura de Evo Morales à presidência, sendo que Pedro Montes concorreu às eleições pelo MAS e foi eleito senador.

O sucessor de Montes no secretariado da COB, Juan Carlos Trujillo, um mineiro de Huanuni filiado à Federación de Mineros de Bolivia, desde o início do primeiro governo Morales era um líder sindicalista local, em Huanuni. Em 2008, nas negociações do governo com os trabalhadores para a aprovação da Lei de Pensões, parte dos mineiros de Huanuni rompeu relações com a COB, declarando que desconheciam a COB dirigida por Pedro Montes, a COD Oruro comandada por Jaime Solares, e a FSTMB presidida por Guido Mitma como suas entidades representativas, dando posse a Juan Carlos Trujillo como líder local independente (Fornillo, 2009, p. 89). Quando foi escolhido para o mais alto cargo da COB, Trujillo concorreu com Montes e Solares a este posto, tendo sido considerada uma surpresa a sua escolha. Apesar de apresentar-se como um dirigente totalmente desligado do partido governista, Trujillo realizou uma gestão na qual a COB prestou apoio oficial às demandas do governo, com a justificativa de que o MAS representa uma mudança em curso no país e que este fenômeno não deve ser freado, sob o risco de que governos liberais voltem ao poder e retrocedam nas conquistas consolidadas.

Uma das medidas que mais indicou o apoio da COB ao MAS na gestão de Trujillo foi a formalização da participação na Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM), uma instância de coordenação de ações formada por sindicatos, pelo Executivo e pelo Legislativo, destinada a apoiar o MAS no processo de *cambio*. A CONALCAM foi fundada em janeiro de 2007 e a primeira

aproximação com a COB deu-se em 2008, quando as duas instituições firmaram um acordo, em 18 de setembro daquele ano, declarando que defenderiam a democracia, a unidade e integridade nacional (Bolívia, 2015). O fator motivador para este acordo foi o avanço dos grupos antagonistas ao governo do MAS, em 2008, nos sentido de buscar maior autonomia para os departamentos, em detrimento da centralização do poder no executivo nacional, o que levou à declaração da intenção de um movimento separatista por parte de alguns setores (Lisboa, 2012). Entretanto, a maior aproximação entre a COB e a CONALCAM ocorreu quando Trujillo presidiu a Central.

Para além de demonstrar que o grupo de interesse formado pelos mineiros não era homogêneo, as ligações e o apoio político dos dirigentes da COB com o MAS demonstram como no caso analisado os interesses do grupo podem se confundir com aqueles inerentes aos atores políticos. Tanto o ingresso de Montes no legislativo, pelo MAS, como a adesão da COB à CONALCAM no período de Trujillo denotam a ligação entre o grupo de interesse com os atores políticos – executivo e legislativo – e, por este motivo, deve-se ponderar sobre as afirmações dos dois dirigentes de que a COB age de maneira independente na defesa dos interesses dos trabalhadores.

Retornando à questão das nacionalizações, ainda em 2012, adveio um fato semelhante ao que ocorreu em 2006 na relação do governo com os trabalhadores mineiros. Em 2006, em meio ao processo de nacionalização dos hidrocarbonetos, os mineiros da COB e da FSTMB se manifestaram a favor da nacionalização do Cerro Posokoni, no centro mineiro de Huanuni e travaram uma disputa com os trabalhadores mineiros das cooperativas, representados pela FENCOMIN. Em 2012, uma situação análoga sucedeu em meio ao processo de nacionalização do sistema de energia elétrica, quando houve a cobrança por parte da COB para que o governo recuperasse para o Estado o controle da mina Rosário, no centro mineiro Colquiri. Assim como no caso do Cerro Posokoni, a mina Rosário estava concessionada à empresa Sinchi Wayra, subsidiária da

Glencore, afetada na nacionalização anterior. A empresa possuía também outras concessões no centro mineiro Colquiri, além da mina Rosário.

No início de junho de 2012, mineiros da Cooperativa 26 de Febrero que atuavam naquela área tomaram a mina Rosário e exigiram que a Sinchi Wayra passasse aos cooperativistas o seu direito de exploração, sob a ameaça de que, caso isto não ocorresse, a cooperativa passaria a apoiar a nacionalização. Em 9 de junho, a empresa concordou em entregar aos cooperados a mina Rosário, com a condição de que a produção da cooperativa fosse vendida para a empresa. Conforme Arismendi surgiram duas versões para a justificativa sobre a rápida resolução do conflito dos cooperativistas com a Sinchi Wayra. A primeira versão é que a área que a empresa cedeu aos cooperativistas da 26 de Febrero era um local explorado ilegalmente pelos cooperados e a empresa entregou algo que não lhe custou muito, tendo em troca a fidelidade dos cooperativistas para se posicionarem contrariamente à nacionalização. A outra versão é de que, diante da pressão da COB para que o governo nacionalizasse todo o complexo mineiro de Colquiri, a Sinchi Wayra cedeu parte de sua concessão para a 26 de Febrero para tentar evitar a nacionalização do restante do centro mineiro (Arismendi, 2012).

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

No entanto, o objetivo da nacionalização era somente estatizar as concessões da Glencore no centro mineiro Colquiri, não atingindo as áreas dos cooperativistas que estivessem fora da mina Rosário. Sobre esta mina, em uma reunião confidencial da FENCOMIN com entidades governamentais, uma semana antes da promulgação do DS 1264, ficou concertado que esta seria entregue à cooperativa. Não obstante, os cooperativistas exigiam que o acordo sobre a mina Rosário fosse incorporado ao decreto, enquanto que a COB se manifestava pela nacionalização total de Colquiri, tal como constava no texto original do decreto.

Em 31 de agosto, foi promulgado o DS 1337, que complementou o artigo 2 do decreto anterior, determinando que a COMIBOL "*suscribirá contrato de arrendamiento sobre la Veta Rosario a favor de la Cooperativa Minera "26 de Febrero" Ltda*", descrevendo ainda a região arrendada (Bolívia, 2012b), que na prática era a mesma parcela cedida pela Sinchi Wayra aos cooperativistas. Esta determinação gerou descontentamento por parte da COB e dos trabalhadores assalariados de Colquiri, que entraram em greve e tomaram a mina Rosário, para evitar que os cooperativistas se mantivessem no cerro, gerando acirramento dos conflitos entre os mineiros, o que vinha ocorrendo desde junho quando houve o acordo da 26 de Febrero com a Sinchi Wayra.

Em 3 de outubro de 2012 o governo promulgou o DS 1368 (Bolívia, 2012b), que colocou fim aos conflitos ao posicionar-se favorável à demanda dos cooperativistas. Com este decreto, ficou definido em detalhes o espaço destinado aos cooperativistas da 26 de Febrero, o que satisfiz a FENCOMIN e os seus associados, mas gerou protestos dos assalariados, que informaram que iriam manter a greve. O governo informou que a questão estava resolvida e que não seriam pagos os salários dos dias em que os trabalhadores se mantivessem em greve. Com o passar do tempo e a manutenção do posicionamento por parte do governo, a situação se arrefeceu. A COB, por sua vez, informou que houve uma nacionalização parcial e que o caso serviu para fortalecer os trabalhadores

mineiros das cooperativas, que contribuíssem ainda mais para o enriquecimento das empresas estrangeiras, ao mesmo tempo em que enfraqueceu politicamente os mineiros assalariados, que tem na FSTMB e na COB a sua representação.

No segundo mandato de Evo Morales em relação aos interesses do grupo formado pelos mineiros, tal como no primeiro mandato, verificou-se que as diferentes preferências foram atendidas de maneira diferenciada. Para os assalariados e para os cooperativistas, verificou-se na nacionalização da mina Rosário uma dinâmica semelhante ao que havia ocorrido no Cerro Posokoni, com o governo cedendo aos reclames da FENCOMIN em detrimento das solicitações da FSTMB de medidas que favorecessem os assalariados. Sobre a COB, a adesão da instituição à CONALCAM e a eleição de seu antigo dirigente pelo MAS, bem como o apoio do PT ao MAS nas eleições de 2014, apontam para a proximidade da relação entre os dirigentes e o partido governista. Sendo assim, conclui-se que o processo pelo qual passaram as nacionalizações das minas apresentou os elementos da disputa de interesses por votos por parte dos atores políticos e de objetivos específicos por cada fração do grupo de interesse, com a FENCOMIN e a direção da COB alcançando tanto seus objetivos políticos como econômicos, nos embates políticos. A FSTMB enquanto representante dos assalariados logrou pouco êxito, não podendo deixar de citar que muitos dirigentes da FSTMB fazem parte da alta cúpula da COB, levando a existência de interesses individuais que em alguns momentos poderiam estar em acordo com as pretensões do grupo, mas em outras circunstâncias acabaram sendo afetados por preferências específicas dos indivíduos em seus objetivos políticos.

6. Conclusão

Analisando-se o processo de nacionalização das minas na Bolívia no período de governo de Evo Morales, principalmente no que se refere aos processos do Cerro Posokoni, no centro mineiro Huanuni, e na Veta Rosário, no centro mineiro Colquiri, verificou-se que as demandas do grupo de interesse

formado pelos mineiros foram atendidas. Todavia, por tratar-se de um grupo heterogêneo, entende-se que os propósitos mais específicos de cada fração do grupo foram atendidos parcialmente.

O grupo de interesse formado pelos mineiros tinha ao menos três diferentes preferências. Os trabalhadores assalariados, representados pela FSTMB tinham preferências por políticas que levassem o Estado a controlar todo o processo de produção mineira, através da COMIBOL, com a nacionalização sem indenização das reservas minerais e das instalações pertencentes às empresas estrangeiras, fortalecendo assim a classe trabalhadora. Os trabalhadores das cooperativas, representados pela FENCOMIN, tinham preferências por medidas que tornassem a COMIBOL um órgão regulador e que as reservas fossem repassadas às cooperativas. A direção da COB, órgão que abriga a FSTMB e a FENCOMIN, preferia medidas que fortalecessem o governo, entendendo que os espaços abertos para a participação dos mineiros no âmbito político serviriam para fortalecer politicamente a instituição.

Concluiu-se que ao longo dos dois primeiros mandatos de Evo Morales na presidência, a sequência de ações nacionalizantes representadas pelas minas Posokoni e Rosário em um primeiro plano atenderam aos interesses dos grupos que esperavam uma nacionalização, fortalecimento do Estado e maior espaço de participação política para os trabalhadores. No entanto, percebeu-se que nas situações nas quais os trabalhadores das cooperativas utilizaram sua capacidade de mobilização e de pressão política através da FENCOMIN, conseguiram fazer com que o governo recuasse em algumas de suas decisões. Invariavelmente, esses recuos que favoreceram às cooperativas prejudicaram aos assalariados, representados pela FSTMB. Ao mesmo tempo, os dirigentes da COB passaram a ocupar espaços no governo e realizaram importantes recuos na pressão que exerceram sobre Morales por novas nacionalizações. Como exemplo, pode-se citar o apoio oficial do nascente PT ao MAS nas eleições de

2014, a eleição de Montes, ex-dirigente da COB, ao senado pelo MAS, bem como a adesão da COB à CONALCAM em 2013. A aproximação da alta direção da COB ao partido governista enfraqueceu as reivindicações dos assalariados e pode ser explicada pelo fato de que diversos dirigentes da alta cúpula da COB são também os dirigentes da FSTMB, gerando um posicionamento ambivalente por parte da Central Obrera.

Considerando que o cálculo político e econômico dos atores políticos leva em conta a possibilidade de obter votos e a necessidade de uma economia em condições de atender aos interesses dos grupos de pressão, é possível compreender as atitudes e os recuos do governo Morales na nacionalização das minas na Bolívia. No entanto, o apoio aos cooperativistas significa a manutenção das empresas estrangeiras atuando no país. Enquanto o modelo baseado nas cooperativas sustentar minimamente as condições econômicas, o governo ainda é capaz de justificar a sua manutenção. Todavia, para os eleitores que votaram em Evo em 2005 pela plataforma eleitoral baseada em medidas voltadas ao detrimento da exploração do capital, com nacionalizações e retomada do comando da economia pelo Estado, do ponto de vista prático, as promessas de campanha não foram completamente cumpridas nos dois primeiros mandatos.

Bibliografia

ARANA, Paul Antonio Coca Suárez. **Manual Político para las Elecciones Generales 2014, y Elecciones Departamentales y Municipales 2015**. Santa Cruz de la Sierra, 2014.

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

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 21060**. La Paz: Gaceta Oficial, 1985.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 27205**. La Paz: Gaceta Oficial, 2003.

BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 28901**. La Paz: Gaceta Oficial, 2006.

- BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 29117**. La Paz: Gaceta Oficial, 2007.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo nº 29164**. La Paz: Gaceta Oficial, 2007b.
- BOLÍVIA. **Regimen regalitario e impositivo minero**. La Paz: Gaceta Oficial, 2007c.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 233, 4 de agosto de 2009**. La Paz: Gaceta Oficial, 2009.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 861**. La Paz: Gaceta Oficial, 2011.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 1264, 20 de junio de 2012**. La Paz: Gaceta Oficial, 2012.
- BOLÍVIA. **Decreto Supremo Nº 1368**. La Paz: Gaceta Oficial, 2012b.
- BOLÍVIA. Pacto de Unidad, CONALCAM y COB son el sustento del Proceso de Cambio. **Boletín Informativo**, 7. Acesso em 15 de jan de 2016, disponível em http://www.mintrabajo.gob.bo/Upload/Lecturas/BOL/Bol_7.pdf, 2015.
- DAHL, R. A. **Poliarquia: participação e oposição** (1 ed.). (C. PACIORNIK, Trad.) São Paulo: EDUSP, 2015.
- DEUTSCH, K. W. **El análisis de las relaciones internacionales**. Buenos Aires: Paidós, 1974.
- DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia** (S. G. VASCONCELOS, Trad.) São Paulo: EDUSP, 2013.
- ESPINOZA, J. **Minería boliviana: su realidad**. La Paz: Plural, 2010.
- FORNILLO, B. Proletariado minero, nacionalización económica y el reposicionamiento actual de la Central Obrera Boliviana. **Polis**, 8, pp. 77-93, 2009.
- GEBHARDT VIE, C. **Bolivia: Fundación de un nuevo Partido de los Trabajadores**. Acesso em 15 de 01 de 2016, disponível em League for the Fifth International: <https://billionbooksbaby.org/pdf-100-anos-de-lucha-obrera-en-bolivia.html>, 2013.
- KLEIN, H. **A concise history of Bolivia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

LISBOA, M. T. A política externa da Bolívia. **IV Seminário Nacional de Sociologia e Política**. Curitiba, 2012.

MANCUSO, W. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuações e vínculo. **Leviathan**, pp. 395 – 407, 2004.

MANNHEIM, K. **Ideología y utopia: introducción a la sociología del conocimiento**. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

MARTIN, L. Credibility, costs and institutions: cooperation on economic sanctions. **World Politics**, 45(3), pp. 406 – 432, 1993.

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

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

MOGROVEJO, R; VANHUYNEGEM, P. **Visión panorámica del sector cooperativo en Bolivia. Un modelo singular de desarrollo cooperativo**. La Paz: OIT (Oficina de la OIT para los Países Andinos), 2012.

TRUMAN, D. B. **The governmental process: political interests and public opinion**. New York: Alfred Knopf, 1951.

TSEBELIS, G. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: EDUSP, 1998.

VARGAS, Jean-Paul. Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política. In. VARGAS, Jean-Paul; PALLAVICINI, V. **Avances de Investigación**, n. 17 . Madrid: CeALCI, 2008.

WHITEHEAD, L. Bolívia 1930-1990. In. BETHELL, L. **Historia de America Latina**, Vol. 16. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.

WOOTTON, G. **Grupos de Interesse**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

Recebido em: 25/06/2016
Aprovado em: 24/07/2016