

## As categorias abertas da nova Constituição boliviana. Formação do Estado Plurinacional: alguns percursos intelectuais<sup>11</sup>

Salvador Schavelzon

Ainda que qualquer observador pudesse afirmar que, na administração estatal, os indígenas continuam sendo uma minoria e que, ao mesmo tempo, continuam sendo os setores mais esquecidos do país; no debate político boliviano, e na nova Constituição, são protagonistas. “O” indígena – talvez mais do que “os” indígenas – está no centro da fase política iniciada com a chegada do MAS ao poder, com Evo Morales reconhecido como primeiro presidente indígena, com a idéia de refundação, descolonização e de segunda república com que foi promulgada a nova Constituição. O indígena também está como norte de algumas medidas governamentais, como a criação de universidades indígenas e, mesmo que os setores políticos indígenas se sintam fraudados e não incluídos ainda no novo Estado, na campanha contra a nova Constituição – depois aprovada –, alguns críticos do governo chegaram a falar do estabelecimento de um Estado Estamental e Etnocrático<sup>12</sup>, pelo lugar que a nova ordem constitucional dá aos povos originários.

Na Assembléia Constituinte que elaborou o texto aprovado em janeiro de 2009, várias reivindicações vinculadas ao indígena foram introduzidas. As primeiras versões do texto, de fato, foram diretamente elaboradas por organizações camponesas e indígenas e seus assessores técnicos. Posteriormente, o texto foi várias vezes modificado na busca por acordos com a oposição, e em especial nas negociações no Congresso para possibilitar o *referendum* aprobatório. Apesar dos pontos propostos pelas organizações nestas negociações serem justamente os que iam ficando de lado, as marcas do indígena se mantiveram até a versão finalmente ratificada.

A participação dos indígenas na elaboração e o lugar dos mesmos no novo Estado que o texto constitucional busca configurar, responde a duas matrizes. Por um lado, é um projeto orientado às maiorias; maiorias que – segundo censos – na Bolívia, se auto-identificam como indígenas ou descendentes de in-

---

11 Tradução de Desirée Tibola e Leonardo Retamoso Palma, pelo coletivo *Atraverso*

12 *Tribulaciones plurinacionales*, José Antonio Quiroga T. En *Nueva Crónica*, n.º 32, 9, 22 de jan. de 2009, p. 8-9.

dígenas. Assim, as medidas governamentais orientadas à população mais pobre – como as rendas para idosos e crianças – podem ser vistas como medidas inclusivas da população indígena. A outra matriz é a que busca incluir instituições próprias do mundo indígena e comunitário que eram alheias ao Estado e à ordem constitucional anterior. Nesse sentido, apesar dos aportes de organizações e povos indígenas ao projeto original terem sido eliminados, limitados ou condicionados ao existente, ficam como saldo alguns elementos em tensão com a forma clássica da república e do Estado-nação moderno.

O preâmbulo da Constituição, estranhamente, manteve-se incólume às modificações que sofreu o texto depois de ter sido aprovado no acordo do congresso que viabilizou o chamado ao *referendum* para aprovação da nova Constituição. E o preâmbulo expressa um espírito redator da nova Constituição que tem inspiração na trajetória de reivindicações do movimento social boliviano e que, no acordo de outubro de 2008, não foi exatamente respeitado. Nele se lê: “O povo boliviano, de composição plural, desde a profundidade da história, inspirado nas lutas do passado, na sublevação indígena anticolonial, na independência, nas lutas populares de libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água e de outubro, nas lutas por terra e território, e com a memória dos nossos mártires, construiu um novo Estado”. Mais adiante, o preâmbulo também declara que “deixamos no passado o Estado colonial, republicano e neoliberal”.

O texto que sobreviveu às mudanças será tomado pelos analistas políticos como mera retórica, especialmente quando, nos acordos com a oposição, o termo “república” e a defesa da ordem jurídica, parlamentar e institucional anterior foi reintroduzida e resguardada. Outras análises, por outro lado, assinalam que essa ordem anterior já estava defendida no primeiro projeto. Em sua análise das mudanças no congresso, um de seus protagonistas considera que essa inclusão foi simples porque todas as instituições republicanas já estavam presentes no projeto do MAS<sup>13</sup>. Sem necessariamente contradizer este argumento, gostaria aqui de explorar um ponto de vista alternativo.

Se damos algum crédito às intenções propostas pelo preâmbulo, encontramos na nova Constituição elementos que são realmente disruptivos com a ordem estabelecida. Este caráter da nova Constituição estaria presente em tudo o que o texto tem de ambíguo e indefinido, mais que em uma definição categórica. Para notar este espírito de transformação, assim, é necessária uma leitura mais política que jurídica constitucional, mais criativa que literal. No mesmo sentido, mas com significado contrário, parece-me, raciocinava um dos mais fervorosos

---

13 Carlos Borth “40 días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado” Mimeo.

críticos do novo texto – ex-constituente da oposição – quando chamava a votar pelo “Não” ao novo texto, não pelo que nele está escrito, mas sim porque “em termos de riscos, no projeto há muito mais do que se diz”<sup>14</sup>.

Dois elementos-chave na nova Constituição que expressam este espírito são as idéias de “Estado Plurinacional” e de “nações e povos indígena originário campesinos”. Ambos têm origem nas primeiras propostas adotadas pelo MAS, surgidas do Pacto de Unidade<sup>15</sup>. A idéia do Plurinacional condensava a proposta de Estado que incluiria as maiorias indígenas a partir de suas distintas lógicas cosmovisionais e políticas. A definição “nações e povos indígena originário campesinos” é a fórmula que deriva do sujeito-chave que participaria desse Estado e da redação da nova Constituição: os povos indígenas do campo, da montanha e da selva; e os descendentes dos indígenas do campo e da cidade, todos excluídos da atual ordem institucional estatal, mas que apóiam o governo de Evo Morales e que esse proclama representar. O desenvolvimento desses conceitos é o tema deste artigo.

Essas idéias vinculadas ao indígena surgem nos anos prévios à Assembléia Constituinte no âmbito das organizações e povos indígenas e também no trabalho de intelectuais próximos ao pensamento indígena, ou no encontro de povos indígenas com distintas ONGs que trabalham no apoio jurídico, dentre outras atividades. Uma das raízes do Estado Plurinacional provém, sem dúvida, da exigência de reconstituição territorial das nações Aimarás, mas também os povos das terras baixas influenciaram de modo importante nestas discussões, notadamente com a organização de marchas a partir das terras baixas desde 1990 e em especial a marcha de 2002, que reivindicou expressamente a convocação de uma Assembléia Constituinte para que o Estado incorporasse seus direitos.

Como dizia, a perspectiva dos povos indígenas introduzida no projeto de Constituição não chegaria ao final do período de elaboração do texto sem modificações. A autonomia indígena, o plurinacional e o comunitário que propunham mudanças em distintos temas constitucionais (em geral, justiça, educação, organização política, recursos naturais) seriam, no transcurso do processo de elabo-

---

14 Jorge Lazarte, 20 de janeiro de 2009, La Razón.

15 O pacto de Unidade reúne cinco organizações sociais centrais nos anos prévios à chegada do MAS ao poder, e é base do atual governo. Trata-se das três organizações orgânicas do MAS (Confederação Sindical Única dos Trabalhadores Campesinos da Bolívia – CSUTCB – Central de Colonizadores da Bolívia e Central de Mulheres Campesinas da Bolívia – Bartolina Sisa) e as duas organizações indígenas mais importantes: CIDOB das terras baixas e CONAMAQ das terras altas.

ração da Constituição, minimizados, recortados, modulados por termos ou esclarecimentos que os acompanhariam mudando-lhes o sentido inicial. Nesta tarefa cumpriu um papel importante o projeto da oposição na Assembléia, que buscava defender a república de uma suposta intenção das maiorias no poder de impor-se sobre minorias brancas e mestiças. Mas frente a uma posição dura com a qual era necessário negociar para obter os dois terços dos votos que aprovaram o texto constitucional, foi também o próprio governo quem moderou a proposta que vinha de suas bases, como passo que entendeu necessário para consolidar o “processo de mudança”. Assim, um projeto intermediário nasceu, “de transição”<sup>16</sup>, para o acordo e que apresentava, em lugar destacado, o sujeito das nações e povos e a idéia de um novo tipo de Estado, ainda que não desenvolvida com todas as suas conseqüências.

Na redação deste texto não homogêneo – fruto do acordo – declarou-se o Estado como Plurinacional e Comunitário, mas se combinou com o conceito de “Social de Direito” e com a incorporação de um regime autonômico; ambos, elementos centrais do projeto de Constituição da oposição. Quanto ao sujeito-chave das “nações e povos indígena originário campesinos”, esse estaria presente no texto, mas acompanhado de outros setores na definição do “Povo Boliviano” e com cláusulas distribuídas pelo texto que limitavam os alcances de sua autodeterminação política. Estes acréscimos eram entendidos por setores das bases do governo como diversas derrotas que obrigavam o MAS a afastar-se de seu projeto inicial ou, inclusive, como postergação da descolonização. Por parte do governo, contudo, as mudanças eram assumidas como a consolidação de uma Constituição para todos, que priorizava a unidade e o consenso dos bolivianos sobre os projetos parciais. Assim, Evo Morales se declarou como primeiro porta-voz das autonomias, e aceitou a modificação de seu projeto inicial na busca de acordos.

Desse modo, surgiu um texto que não tem uma única leitura, nem um único princípio ordenador. É um texto tenso e com conflitos em seu interior. Alguns analistas centram suas críticas em suas contradições e erros, mas talvez seja mais produtivo politicamente entender o texto como uma mescla elástica que contém o conflito de uma sociedade desigual e não conjuga ou sintetiza a coexistência de diferentes projetos de país presentes no mesmo texto. O produto é um marco para o desenvolvimento de futuras disputas que aflorarão na elaboração de suas normas e em sua implementação.

Minha hipótese é que tanto a idéia de Estado Plurinacional como a de nações e povos indígena originário campesinos, inclusive moduladas pelas su-

---

16 Veja-se o texto “Una Constitución de transición” de Raúl Prada (2008)

cessivas reformas do projeto original, mantém em algum lugar sua força política e sua potência para transformar o Estado boliviano. Mais que as mudanças que a nova Constituição imediatamente estabelece, esta leitura se apóia em seus pontos não definidos, seu caráter não fechado e ambíguo que dá armas para o trabalho constituinte que, como sabem os movimentos na Bolívia, não se conclui com a aprovação do texto. Este caráter não fechado, não obstante, também abre a possibilidade de que, na fase de implementação e elaboração de normas que agora se abre, os elementos que se imponham sejam os mais conservadores, pois também estão presentes no texto aprovado e podem bloquear o desenvolvimento mais definido das propostas da esquerda ou indígenas.

Mais além do futuro político que abre este texto, de todos os modos, o novo texto inclui, como nunca antes na Bolívia, a presença das comunidades indígenas e a institucionalização, ainda que parcial, de suas instituições. Por isso, a nova fase que se abre com a aprovação da Constituição parece colocar em vantagem as organizações, nações e povos que depois de três anos de chegada ao poder do primeiro presidente que os representa, aprovaram a nova Constituição.

#### **As “nações e povos indígena originário campesinos” e o “povo boliviano”**

O importante na nova Carta Magna para os constituintes do MAS era incluir de modo especial os indígenas. Isto implicava superar a definição das reformas constitucionais de 2004 que reconheciam a Bolívia como um país intercultural, pluricultural e multilíngüe, mas que permanecia como Carta de um Estado sentido como distante pelos povos indígenas e pelos movimentos sociais. A necessidade de ir mais além era um encargo político claro, só faltava ver como se realizaria. E esta vontade constituinte de inclusão ficou expressa no segundo artigo da nova Constituição. Depois de definir o tipo de Estado, afirma-se:

*Dada a existência pré-colonial das nações e povos indígena originário campesinos e seu domínio ancestral sobre seus territórios, garante-se sua livre determinação no marco da unidade do Estado, que consiste em seu direito à autonomia, ao auto-governo, à sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei.*

O reconhecimento da pré-existência à colônia como fundamento para a recuperação de seus territórios é reivindicação histórica do indigenismo aimará e chegou à Constituição a partir do projeto que as organizações sociais apresentaram ao MAS. Os direitos sobre os territórios ancestrais é, por outra parte, a base sobre a qual se pensa o Estado Plurinacional. Posteriormente, este postulado seria

limitado por artigos subseqüentes. O reconhecimento da pré-existência carecia de aplicações concretas e, como modo de minimizar prováveis conflitos regionais, o governo decidiu que a nova Constituição não dê margem para a exigência indígena de modificação de limites territoriais. Na revisão final do texto constitucional no Congresso, acrescentou-se também que a autonomia indígena em territórios ancestrais só poderá ter lugar quando os povos indígenas encontrarem-se atualmente nesses territórios.

O sujeito-chave, porém, deveria articular-se com outros na definição do “povo boliviano”. O tema ganhou relevância por motivos políticos e também por coerência do texto constitucional quando se estabeleceu que fosse a categoria central para a definição da soberania e do domínio sobre recursos naturais. Como corolário da crítica ao neoliberalismo, o povo seria o proprietário dos recursos naturais não renováveis, e não o Estado. Desta forma, seria necessário definir quem conformaria o povo boliviano uma vez que os constituintes argumentavam que não poderia permanecer como conceito aberto quando se tratasse de definir a propriedade dos recursos.

Esta era uma das tantas situações em que a lógica estatal exigia definir um marco mais fechado do que os redatores teriam preferido. Deviam pôr em termos jurídicos o que no campo social podia manter-se como uma soma e coexistência de identidades ou definições diversas. Era o mesmo que ocorria na tarefa de transformar em lei várias práticas comunitárias não institucionalizadas ou reivindicações sociais ainda não codificadas.

Dizíamos que o sujeito-chave na redação do texto fora o das “nações e povos indígena originário campestre”. A força do estabelecido fez com que a lei de convocatória à Assembléia não permitisse expressar esse sujeito na representação de constituintes. Foram os partidos que canalizaram o voto. Houve, porém, dentro do MAS, alguns representantes designados por organizações indígenas. Entre os constituintes do MAS não provenientes das nações e povos, entretanto, havia um interesse por fazer uma Constituição que incluísse estes setores. Por isso, os constituintes oficialistas, quando redigiram o projeto que seria discutido nas sessões plenárias, incluíram o sujeito-chave em lugar destacado da definição de “Povo Boliviano”.

Apesar do MAS surgir como instrumento político dos sindicatos de campestre, se considerarmos as alianças com outros setores sociais e a força do MAS nas cidades do altiplano, o mesmo estará longe de aparecer como um partido campestre. Contudo, essa origem rural do MAS e a influência que continuam tendo as organizações sindicais do campo em sua estrutura, mostram

a identidade do MAS e seu lugar no mundo político boliviano. O comportamento eleitoral nos departamentos onde o MAS é forte, mas não hegemônico (Cochabamba, Tarija, Chuquisaca), e a lealdade ao MAS vinda do campo, o voto a favor e contra o MAS e Evo Morales polariza o campo com a cidade na capital desses departamentos.

Esta identificação do MAS com suas origens camponesas perde a nitidez quando se focaliza um gabinete de ministros não indígenas, não indígenas em torno do presidente, assim como a persistência no governo e dependências estatais também de uma maioria não indígena e com uma lógica de funcionamento “ocidental” que é o principal ponto criticado pelos setores indigenistas. Isso mostra como o MAS não aparece no mundo político como partido indígena ou camponês, mas também como, de algum modo, há uma certa expectativa ou exigência nesse sentido. De fato, não faltam militantes do MAS ou de organizações sociais de sua base que desdenhem a classe média em uma associação de brancos com ricos, com os colonizadores e com o ocidente; generalização injusta para alguns, mas que se entende, na Bolívia, onde essa associação não carece de certa base empírica.

Quando o trabalho de comissões na Assembléia Constituinte acabou e os assembleístas do MAS se reuniram internamente para definir seu projeto em conjunto, a definição do “Povo Boliviano” mostrou tensões dos próprios setores do MAS. Marxistas, indigenistas, nacionalistas, socialistas urbanos e camponeses constituintes do MAS debateram como seria a forma mais apropriada de definir o povo boliviano.

Em primeiro lugar, o sujeito-chave havia incorporado uma vírgula entre “nações e povos indígenas originários” e “camponeses”. Mas isso não conformava os constituintes que provinham dos setores dos sindicatos camponeses – que conduziram Evo Morales à política nacional – que viam na separação entre originários e camponeses a discriminação dos camponeses como não indígenas. A discussão conduzia ao tema de como nos últimos anos os sindicatos camponeses – e o próprio Evo Morales – assumiram uma identidade indígena, junto à de camponeses. A idéia de “camponeses” se identifica no mundo político boliviano com a reforma agrária impulsionada pela revolução de 1952, quando o MNR de Paz Estenssoro encorajou a formação de sindicatos como mecanismo burocrático necessário para conseguir a propriedade da terra. Apesar disso, de todos os modos, assinalava um constituinte que “as bases seguiram falando línguas originárias e agora estão recuperando sua identidade indígena”.

A discussão sobre se “indígena originário” e “campesinos” deveriam ser separados por uma vírgula, fala do processo inverso ao de meados do século e dá conta de como, na política boliviana, são reconhecidos como indígenas tanto os membros de grupos étnicos caçadores e coletores amazônicos, os membros de comunidades do altiplano, de atividade rural, com distintos graus de vinculação com as cidades e qualquer pessoa que viva na cidade ou no campo mas que se reconheça como descendente de etnias pré-hispânicas.

Ao mesmo tempo, a separação entre indígenas e campesinos tinha sentido para alguns constituintes do MAS, que se identificavam como campesinos mas não como indígenas. Alguns rechaçam o que consideram um folclorismo que buscaria retomar artificialmente uma identidade indígena; outros – como os campesinos *chapacos terijeños* – não reconhecem um passado indígena. Uma das organizações mais fortes na base do MAS é a Confederação de Colonizadores da Bolívia, e muitos dos membros desta organização-matriz não se sentiam incluídos nem como campesinos, nem como indígenas. No período da Assembléia Constituinte, por outro lado, eles rechaçaram também o próprio termo “**colonizadores**” que tradicionalmente os agrupava. Como fruto destas discussões, propuseram então ser incluídos como comunidades interculturais do campo e também mudaram o nome de sua organização.

Na reunião de constituintes que elaboravam a definição de “povo boliviano” houve longas discussões nas quais sempre alguém reclamava de não se sentir incluído ou não estar de acordo com o modo como era nomeado nas definições provisórias. Discutiam quem eram eles, os constituintes, para pensar a partir daí quem eram os bolivianos e como deveriam ser definidos na Constituição. As mulheres reclamaram que se explicitasse “bolivianas”, além de “bolivianos”. Os afro-bolivianos percorreram todas as comissões e conseguiram que em todos os artigos em que se mencionavam campesinos e indígenas, também fossem incluídos como sujeitos à parte, já que as outras categorias não os satisfaziam. O sujeito-chave de nações e povos se fundamentava a partir de seu caráter pré-colonial, entretanto eles haviam chegado em tempos de colônia. Contudo a inclusão dos afro-bolivianos não conformava a todos. Alguns reclamavam que era injusto dar-lhes um lugar destacado. Alguns pensavam que se eles fossem nomeados enquanto etnia teriam que ser nomeadas todas as etnias, por extensão. Outros avaliavam que ao nomeá-los “estamos criando um macro-povo, quando são apenas 500 pessoas”. Propôs-se primeiramente “que os irmãos afro fossem para outro parágrafo com os campesinos”. E se teve o cuidado de “que sejam afro-bolivianos e não afro-descendentes porque, se não, se estaria dando direitos aos brasileiros”.



Os homossexuais também recorriam às comissões em Sucre, mas diferentemente dos afro-bolivianos não reclamavam ser incluídos. Queriam somente que se aprovassem “todas as formas” de família sem nomear explicitamente o casamento gay porque os constituintes e a Bolívia, diziam, ainda não estavam preparados para mais que isso.

Outra discussão foi impulsionada pelos que não queriam deixar de fora das definições a idéia de classes sociais. Alguns destes criticavam a identificação do povo boliviano com a idéia de etnia; outros pensavam a introdução das classes como definição complementar. Na vida política das comunidades rurais do altiplano, e certamente também da política das organizações sociais e indígenas na base do MAS, a distinção entre classe e etnia é importante. Isto faz eco com a afirmação do politólogo Luis Tapia, para quem a forma política sindicato e a forma política comunidade são os dois principais núcleos das estruturas de rebelião nos anos 70 e desde o ano 2000 (2008: 76). Na atualidade da Assembléia Constituinte e, a partir de distintas tradições políticas, poderíamos dizer que alguns pensam sua identidade política a partir do étnico, do comunitário e do cultural e outros a partir da classe, do sindical e da dimensão social. E isto refletia uma realidade das comunidades em que a discordância se traduz na auto-nominação do grupo que, quando se privilegiam critérios étnicos se orienta pelo termo andino de *ayllu* e, quando os critérios são classistas, pelo de sindicatos.

O debate da introdução do termo classe remete ao debate entre originários e camponeses, mas também à perspectiva dos constituintes formados no marxismo. Muitos destes não descartavam a definição étnica, mas reclamavam que as classes também estivessem mencionadas na definição do Povo Boliviano. Outros criticavam que o comunismo ignora o índio ao considerá-lo meramente “classe camponesa”. A tradição classista entrava na reunião como herança da reforma agrária do MNR que levava alguns camponeses a não querer definir-se como indígenas, e especialmente pela tradição política de esquerda marxista, forte, sobretudo, entre os mineiros e, como é conhecido, nos lugares urbanos e rurais onde os sindicalistas mineiros migraram depois da desativação das minas estatais, como o tópic de Cochabamba, onde Evo Morales começou sua carreira política.

Assim, de distintos lugares se exigiu que as classes sociais estivessem presentes na definição de Povo Boliviano. Os que encabeçaram esta demanda na reunião dos constituintes não foram os camponeses (ocupados, pelo contrário, em não ser separados dos originários), mas constituintes urbanos. Mas a essa exigência responderam outros constituintes que pensavam que a menção às classes sociais seria redundante com as outras categorias. “Não por serem indígenas, os

campesinos deixam de ser parte da luta de classes”, disse alguém. A discussão continuou porque alguns constituintes urbanos não se sentiam pessoalmente incluídos na definição do sujeito principal do texto. Uma assembleísta comentava com seus companheiros que, em seu trabalho de Trabalhadora Social, havia realizado enquetes e que, nestas, as pessoas de El Alto, conhecidas por seu forte componente étnico, reconheciam-se como classe baixa e média-baixa.

A favor e contra a idéia de somar, à definição, a categoria classe social, havia os mais diversos argumentos: “nossa aliada, Cuba, não tem classes” sustentou um constituinte que havia militado no Partido Comunista e defendia a inclusão do termo. Outro considerou que na Bolívia ainda havia um regime feudal e não havia chegado o capitalismo, portanto, tampouco se poderia falar de classes sociais. Outro afirmava que “se colocamos as duas coisas em um artigo fazemos com que se oponham” e outro intentava integrá-los: “desde a década de 1970 o katarismo combina classe com etnia; o primeiro neste processo é o indígena campesino, não se coloca em dúvida, mas não se pode esquecer os setores urbanos e, inclusive, os empresários que estão com a transformação”.

Propunham que os urbanos estivessem incluídos como “população culturalmente diversa da cidade”, mas uma constituinte disse que isso era uma “salada” e que desse modo ela ficaria sem identidade. Propunham que as classes se incluíssem na enumeração de setores, e não modificando todos. Porém, outros se opunham à inclusão do termo classe social, seja de que maneira fosse: “não podemos incluir as classes sociais porque queremos que desapareçam”. Ao que se respondeu “nos próximos cinquenta anos existirão, não há que se iludir”. Outro constituinte, potosino, partia da idéia contrária: se não existiam, seria bom criá-las para evitar guerras étnicas como as da Iugoslávia. E integrando – mais do que buscando defender sua procedência – um assessor dos povos indígenas das terras baixas dizia-me enquanto ocorria a discussão que “esta é uma revolução regional, indígena e de classe”.

“Moves uns ladrilhos e se move toda a parede” constatava um constituinte. E outros tentavam resolver com engenharia constitucional: “enviemos ao preâmbulo para não discutir mais agora”. O termo “mestiço” foi rechaçado por ser colonial e um intelectual pedia criatividade: “inventemos outra definição, pensemos uma sociologia nova”. Além das injustiças contra nações e povos, uma constituinte pedia para que se lembrassem da mulher jovem. Mas um assessor técnico criticava que o artigo se convertesse em uma longa enumeração quando o importante era incluir a idéia de sujeito coletivo. Nas discussões se escutava toda a história da esquerda boliviana até um ponto em que eu não tinha elementos para

avaliar. Mas também estava em jogo a definição de um sujeito político que havia chegado ao governo e agora escrevia sua proposta de Constituição. Eram camponeses, militantes e gente que ninguém hesitaria em identificar com o povo boliviano, os quais, junto com alguns assessores majoritariamente vindos do mundo das organizações sociais, mais que do direito e da administração estatal, tentavam colocar em palavras a identidade dos que eram vistos ingressar no Estado pela primeira vez na história da Bolívia.

No projeto de Constituição aprovado pela Assembléia em dezembro de 2007, o artigo ficou redigido desta maneira: “O povo boliviano está conformado pela totalidade das bolivianas e dos bolivianos pertencentes às áreas urbanas de diferentes classes sociais, às nações e povos indígena originário camponeses e às comunidades interculturais e afro-bolivianas”. Mas a discussão não terminaria aí. Porque depois da aprovação, não terminariam as mudanças no texto. Mesmo que o MAS tenha conseguido realizar duas últimas seções para aprovar o texto constitucional que levava esta definição – com uma seção nas dependências do exército nos arredores de Sucre e outra em Oruro com um cerco protetor das organizações – o processo de aprovação da Constituição seguiria aberto e o governo tentaria várias vezes uma aproximação com a oposição para levar a nova Constituição ao *referendum* que a ratificasse.

Somente em setembro e outubro de 2008 essa mesa de diálogo se colocou em marcha e aí foi o momento em que a oposição exigiu modificar o artigo que definia o Povo Boliviano. A oposição afirmava que, com essa formulação, os indígenas teriam mais direitos que o resto dos cidadãos e que se perdia a idéia de Nação boliviana apesar de todas as identidades particulares. O governo cedeu e aceitou as modificações da oposição<sup>17</sup>. O terceiro artigo da Constituição ficou então definido assim: “A nação boliviana está conformada pela totalidade das bolivianas e dos bolivianos, pelas nações e povos indígena originário camponeses e pelas comunidades interculturais e afro-bolivianas que em conjunto constituem o povo boliviano”.

Na definição já não se define a que subgrupos pertencem os bolivianos e bolivianas que conformam o povo boliviano, mas como se conforma a nação. Em termos políticos o importante era que a categoria principal fosse nação antes que povo, as nações indígenas ficavam submetidas a essa categoria e saía a menção às classes sociais. Ao se passar de uma definição por extensão para outra englobante pode-se ver repetição. Isto seria analisado distintamente como virtude

---

17 Reintroduzir o conceito de nação no texto demandou nada menos do que cinco horas “*em um texto que acreditávamos ser o mais inofensivo*”, afirma Böhr. El Deber, 22 de outubro.

ou incongruência. Mas o importante é que, com isso, a oposição tentava impor continuidade com a Constituição anterior e defender a idéia de nação. Também se descarta a idéia de “pertencentes às áreas urbanas de diferentes classes sociais” como modo de identificação de brancos e mestiços.

O termo nação introduzido nesse artigo não tem pouco peso político na Bolívia. Como assinala Tapia, “nação” contra “anti-nação” era a clivagem principal no processo inaugurado com a revolução de 1952 (Tapia, 2008: 76). Mas a oposição, no projeto do MAS, à introdução da idéia de “nação” não vinha do “anti-nacional” identificado, na Bolívia, com os representantes dos interesses capitalistas estrangeiros. No projeto do MAS a nação era deixada de lado com a idéia de Estado Plurinacional e de Povo, que para os constituintes eram primeiras. No desenvolvimento do processo, não obstante, cada vez tomou maior importância a disputa com a ‘Media Luna’. No marco desta rivalidade, com a ameaça separatista do oriente, para o governo voltou a ter sentido a ênfase na unicidade da nação. Política que também se expressou na aliança do governo com o exército, explicada como aliança estratégica baseada na importância que os militares dariam à unidade da pátria, que colocaria em segundo plano outras diferenças ideológicas. Talvez por isso, a introdução destes motivos derivados da conjuntura política pôde fazer-se sem traumas e a Bolívia seja, ao mesmo tempo, nação e Plurinacão.

Para alguns analistas, porém, o resultado que ficou escrito na Constituição é contraditório e problemático. Para José Antonio Quiroga – economista e empresário editorial que recusou em 2005 a oferta para ser vice-presidente na fórmula que levou Evo Morales à presidência – a introdução do termo nação (no artigo 3) e república (no artigo 11), realizados no acordo de outubro de 2008, cria uma incongruência com o espírito do novo Estado Plurinacional Comunitário. Diferentemente da opinião antes citada de um dos protagonistas do acordo político, para Quiroga, a supressão de termos chave, depois re-introduzidos, na versão preliminar, era coerente com uma concepção da sociedade “estamentária” de um Estado não republicano. A introdução de “república” e “nação” não retificaria o problema e, para Quiroga, criaria incongruência lógica. Sua análise considera especialmente o artigo que define o Povo Boliviano, sobre o qual propõe uma redação abreviada para ilustrar seu problema. Para Quiroga a definição de Povo Boliviano pode reduzir-se a “a nação boliviana está conformada pela totalidade dos bolivianos e pelos camponeses”.

A crítica de Quiroga assinala uma confusão entre “nação cultural” e “nação política”, a partir da qual, com a idéia de Estado Plurinacional, se estaria

chamando de “nações” o que deveria ser chamado – como na Espanha – de “nacionalidades”. Isto implicaria que “nação boliviana” não pudesse fazer parte do Estado plurinacional e, segundo este analista, os que não fazem parte dos povos e nações indígenas ficam, desse modo, excluídos e diferenciados, ao passo que, a nação boliviana se converteria em “nação clandestina”. Em sua argumentação, o Estado Plurinacional substituiria uma nação boliviana ao considerá-la – erroneamente para Quiroga – monocultural e excludente.

Contrastando com esta análise, na interpretação de Adolfo Mendoza<sup>18</sup> - participante do processo como assessor técnico das organizações - a nova definição incluída no texto constitucional é positiva e significa um ganho. Em lugar de interpretá-la como redundante, a definição da nação boliviana aparece integrada por dois tipos de categorias: uma individual (bolivianos) e outra coletiva (nações e povos etc.). Deste modo, selam-se na Constituição os direitos coletivos dos povos e sua identidade não individual válida como sujeito político frente ao Estado.

### **O Estado Plurinacional**

Na nova Constituição, ao sujeito-chave dos povos indígenas corresponde, como figura de organização política, o Estado Plurinacional. Este caráter do Estado também sofreu moderações e recortes. Também recebeu críticas de esquerda e de direita. Como em outros temas, também se pode dizer que representa uma ferramenta inovadora que poderá fundamentar a estratégia das nações e povos indígenas, mas que sua definição não está dada no texto constitucional e dependerá de seu corte ou desenvolvimento posterior.

Para os assessores do MAS na Assembléia Constituinte, o Estado Plurinacional era a peça mais importante do novo texto. Eles explicavam que o Estado Plurinacional Comunitário seria um aporte desta Assembléia ao constitucionalismo a nível mundial. Trata-se de uma inédita combinação do social, do liberal e do comunitário. Segundo os assessores, a nova Constituição combina o melhor dos constitucionalismos francês de 1789, mexicano de 1917 e soviético de 1935.

Um dos que mais trabalhou na fundamentação do Estado Plurinacional foi Raúl Prada, constituinte do MAS de La Paz na Comissão Visão de País. Sua fundamentação parte da crítica ao Estado “monocultural” que exclui as sociedades autóctones e também suas formas e estruturas institucionais tradicionais<sup>19</sup>.

---

18 Em conversação pessoal, fevereiro de 2009.

19 Aqui me baseio em um texto de Raúl Prada apresentado oralmente em 2006, entregue pelo autor.

Sua caracterização parte da idéia de crise e fracasso do Estado-nação que dá lugar a um novo Estado que não desconhece a existência de múltiplos povos e nações, componentes da formação social boliviana. Prada escreve: “A emergência do plural e do múltiplo rasga o velho mapa institucional, não permite a expropriação institucional, a unificação do diverso, a homogeneidade da diferença; abre-se, pelo contrário, ao jogo da combinatória de distintas formas de organização, ao jogo em rede e de estruturas flexíveis. Falamos de matrizes organizacionais e de estruturação abertas à contingência. Vive-se então a política como desmedida”. Assim, a incorporação à forma Estado das formas institucionais indígenas “logra substituir a forma mesma do político mais além do Estado moderno, convertendo o Estado em uma caixa de ferramentas do multi-societal”. Na linha dos intelectuais próximos ao indígena dos últimos anos – entre os quais se incluía o atual vice-presidente –, para Prada o Estado Plurinacional busca superar o Estado colonial, republicano e liberal. O principal deste objetivo não está presente nos artigos da Constituição, mas sim no espírito redator que permite entender o contexto político em que a nova Constituição foi elaborada.

No ordenamento territorial, o Estado Plurinacional baseia-se no desenvolvimento das autonomias indígenas, locais ou regionais. É a partir delas que as nações e povos desenvolveriam suas economias, línguas, culturas e sistemas políticos e que se integrariam no Estado Plurinacional sua Assembléia legislativa, seu sistema judicial, etc. A mão da oposição no texto do MAS, portanto, se ocuparia de limitar o alcance da autonomia indígena ao mesmo tempo em que buscava fortalecer o nível departamental de autonomia de onde as elites, antes governantes do país, buscavam ao mesmo tempo disputar com o poder central e com o poder local das organizações e povos. Estes cortes, novamente, permitiram manter algo do projeto inicial das organizações indígenas, mas tiraram tudo o que do ponto de vista do Estado estabelecido era intolerável. Assim se eliminou a representação direta dos povos, se estabeleceu que as autonomias não poderiam modificar limites territoriais e deveriam adaptar-se à forma atual dos municípios ou Territórios Comunitários de Origem (TCO) titulados desde a década de 1990. Tampouco se deu forma às exigências mais radicais dos grupos indígenas que queriam o controle dos recursos naturais, mas isto sem que tivesse intervindo a oposição, a partir do delineamento do projeto por parte do próprio MAS. Deve-se mencionar que muito da resistência às autonomias indígenas vem dos sindicatos campesinos afins ao MAS, especialmente quando estes controlam os municípios onde se busca uma autonomia indígena que estabeleceria outro tipo de governo. Mas estas

disputas locais constituem um tema aberto que só agora, depois da aprovação da nova Constituição, começa a desenvolver-se.

Por parte do governo, o Estado Plurinacional é o que garante o reconhecimento dos que até agora estavam excluídos. O vice-presidente Álvaro García Linera disse à imprensa que se trata de “uma Constituição de igualdade porque aimará, quíchuas, yuracarés e mestiços são iguais e tem os mesmos direitos. Isso é o Estado Plurinacional”. Este era um dos quatro ou cinco pontos que o vice-presidente e outros porta-vozes do novo texto destacavam, junto com a recuperação de recursos naturais, a implantação da autonomia, os novos direitos e os princípios de uma economia plural.

A oposição ao governo, unida na campanha pelo “não” à nova Constituição, atacava o projeto submetido à votação especialmente a partir do argumento de que com o Estado Plurinacional se privilegiavam os indígenas em relação a outros bolivianos. O presidente da câmara de senadores do partido PODEMOS<sup>20</sup>, principal força opositora, dizia: “A Constituição do *Movimiento Al Socialismo* trará más e boas notícias. Trará más notícias para os bolivianos que acreditam na liberdade. Trará más notícias para os que acreditam na igualdade de direitos. Uns terão mais direitos que outros por pertencer a algumas etnias determinadas. Como é óbvio, isso não os beneficia porque os submete a viver em um país de privilégios, quando o que funciona na modernidade, para progredir, é uma sociedade de direitos. Não se dá ao campesino ou ao indígena o direito à propriedade privada individual para que o sindicato *masista* lhe retire seu pedaço de terra quando não vai participar de piquetes”.

O ex-presidente Carlos Mesa<sup>21</sup>, atacando a base histórica do sujeito-chave da nova Constituição, dizia: “É inaceitável, por ser racista e discriminador, afirmar que há povos originários e povos não originários e categorizar a cidadania sobre essa idéia. Os únicos originários foram os primeiros seres humanos que deram origem à nossa espécie há milhões de anos na África, todos os demais são produto de uma enriquecedora mestiçagem étnica e cultural. Por isso não podemos aceitar que aqueles que descendem de uma “origem” arbitrária no tempo, sejam tratados de forma diferente em relação aos que descendem dos que chegaram séculos depois, sobre o absurdo de que se pode diferenciar, sem equívoco algum, uns de outros”.

De outro lugar político, comprometido com o ponto de vista da defesa dos recursos naturais e a soberania nacional, também havia críticas ao Estado Plu-

20 Ortiz, na revista *Domingo de la Prensa* 18 de janeiro de 2009.

21 Em *La Razón*, 18 de janeiro.

rinacional. Por exemplo, o ex-ministro de hidrocarbonetos de Evo, Andrés Solís Rada<sup>22</sup> pergunta-se: “Evo não nota que um país estilhaçado não pode se defender frente às transnacionais?” e acusa a “política desagregadora do ‘gonismo’, à qual se uniu o MAS ao estabelecer o reconhecimento constitucional a 36 nações indígenas, as quais pretenderão cobrar impostos pela água e pelos gasodutos que cruzem seus “territórios”, o que significará uma espécie de retorno à idade média, que fraturará o país e provocará enfrentamentos fratricidas”.

Outra crítica ao Estado Plurinacional veio de Filemón Escobar<sup>23</sup>, mentor de Evo Morales, distanciado do governo há anos. Este escreveu uma carta aberta ao Presidente para “alertá-lo” dos perigos em que incorreria no caso de aprovar este tipo de Estado. Filemón afirma que “o projeto de Constituição Política do Estado aprovado pelo MAS foi elaborado por stalinistas, em nome dos indígenas, com uma tese que provocou a queda da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas)”. Refere-se à comparação do projeto de Estado Plurinacional boliviano e “uma declaração de novembro de 1917 na Rússia que estabelecia a igualdade e a soberania de todos os povos, sua autodeterminação e o livre desenvolvimento das minorias nacionais e etnográficas”. Filemón traça um paralelismo entre a idéia de inclusão de 36 nações e o processo pelo qual a União Soviética buscava reverter o processo de homogeneização cultural conhecido como “russificação”. Em seu lugar, para não “desfazer” a Bolívia, propõe pensar uma Bolívia única com uma Constituição inter-civilizatória que se forme com a complementação das duas Bolívias: a branca – ocidental e individualista – e a “andina-amazônica comunitária”.

O Estado Plurinacional é especialmente atacado quando é pensado vinculado às 36 etnias do território boliviano. Em particular, critica-se que muitas delas não cumpririam os requisitos básicos para serem consideradas “nação”, especialmente pela baixa população de muitos povos que em alguns casos não supera a centena de habitantes. O diário *La Razón*, de La Paz, entrou nesse debate no momento da campanha pela aprovação ou recusa do novo texto constitucional. Semanas antes da consulta, o diário *La Razón* questionou a idéia de Estado Plurinacional e o número de 36 povos indígenas, a partir de uma entrevista ao antropólogo Wigberto Rivero que – como vice-ministro de Assuntos Campesinos de Banzer – fora encarregado do estudo governamental sobre as etnias da Bolívia e que dera o número de trinta e seis. Este antropólogo agora dizia que possivel-

---

22 18 de Janeiro de 2009 na *Prensa*.

23 Filemón Escobar, carta aberta dirigida ao presidente. [http://www.la-razon.com/versiones/20081008\\_006719/nota\\_247\\_685844.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20081008_006719/nota_247_685844.htm)



mente existam mais etnias inicialmente não contabilizadas no estudo. Menciona em particular dois grupos nômades (nahua e toromona) que vivem na fronteira e que não foram inicialmente contabilizados. A manchete de *La Razón* era “A tese das 36 nações indígenas carece de base acadêmica. Um mapeamento completo das etnias da Bolívia, em todas as regiões, não foi realizado recentemente”.

Na nova Constituição não se mencionam as etnias, mas sim seus idiomas. No artigo 5, mencionam-se como idiomas oficiais do Estado o castelhano e outras 36 línguas enumeradas em ordem alfabética. Neste artigo se estipula que o governo Plurinacional e os governos departamentais deverão utilizar pelo menos dois idiomas oficiais, um deles o castelhano. Medida, que nas cláusulas transitórias, se estabelece que seja de implementação paulatina de acordo com a lei. A nota do diário *La Razón* também menciona que dentro da etnia aimará e quáchua há povos que se auto-definem como nações, dessa forma, se alguns dos 36 povos não seriam uma nação, outros, por sua vez, estariam conformados por várias delas.

Em uma coluna de opinião do diário *El Deber*<sup>24</sup>, de Santa Cruz, um analista considerava que a partir do reconhecimento de habitat ancestral, criar-se-ão 36 “mini-estados” e que sobre essa territorialidade “o etnoculturalismo, encorajado por certas ONGs, os empurrará a entrincheirar-se em seus territórios contra mouros e cristãos”, que “abrirá as portas não só para enfrentamentos entre municípios e povos nativos, mas também entre as próprias nações ‘indígenas’. A luta será pelos recursos e pelo território” e que “definitivamente, o ‘plurinacional’ é uma bomba relógio...”. Como contraproposta à idéia de reconhecimento de nações, outro antropólogo argumentava que no lugar dessa categoria deveria ter sido utilizada a de “grupo étnico”. O comentário também busca questionar a idéia de estado Plurinacional apontando o reconhecimento das culturas indígenas presente na Constituição anterior, e que se identifica com o “multiculturalismo” entendido como tipo de inclusão que aceita a diferença de modo subordinado, sem outorgar poder político como se propõe o Estado Plurinacional. Os “grupos étnicos” não teriam auto-governo nem representação no parlamento plurinacional.

Apesar de que popularmente o Estado Plurinacional sempre foi pensado em relação às 36 etnias, quando questionado sobre este tema o governo respondeu aos jornalistas que não necessariamente todos os povos se tornarão nações e que o número é irrelevante. Mencionou-se também que há outros países multinacionais e que o importante é reconhecer as nações indígena originário campesinas. O notável da discussão, todavia, é que ela deixa manifesto até que ponto o desenvolvimento do Estado Plurinacional é um tema aberto e indefinido. As discussões

---

24 Assinada por Mario Rueda Peña.

da campanha eleitoral mostraram que se discutia uma idéia inclusiva para alguns, ameaçadora para outros, mas que não implicava mudanças imediatas à organização do Estado. Discutiam-se então somente as implicações do que se especulava que significaria no futuro.

Na nova Constituição o Estado Plurinacional vem acompanhado de outras definições. No primeiro artigo, se declara que:

*Bolívia constitui-se em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia funda-se na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e lingüístico, dentro do processo integrador do país.*

Uma discussão-chave que se desenvolveu enquanto funcionava a Assembléia Constituinte consistiu em exigir a “transversalização” do plurinacional para que o mesmo não fosse meramente “declaratório”. Para pensar o Estado Plurinacional, portanto, devemos explorar os conteúdos vinculados à última parte do primeiro artigo do “pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e lingüístico”. O plurinacional aparece mais nesses temas distribuídos por toda a Constituição do que em uma mudança na estrutura global de governo, ou inclusive no desenvolvimento de um autogoverno indígena que já esteja estabelecido.

Estes são os elementos que, como sustento aqui, possuem o potencial transformador do novo Estado. Trata-se de elementos bem concretos introduzidos na nova ordem constitucional, ainda que abertos a futura definição ou desenvolvimento. Trata-se, no político, da inclusão de circunscrições legislativas especiais para indígenas; no econômico, do reconhecimento de uma economia plural; no jurídico, da institucionalização da justiça comunitária e do tribunal constitucional plurinacional; no cultural, do respeito autônomo das formas tradicionais e do reconhecimento de direitos coletivos; e no lingüístico, da oficialização das línguas. É neste plano que se reconhecem eixos de transformação, ainda que também seja onde se pode encontrar a mão da oposição e, às vezes, do próprio governo limitando seu desenvolvimento no texto. Revisarei rapidamente estes elementos.

Um dos primeiros debates posteriores à aprovação da nova Constituição foi o projeto de lei eleitoral do governo no qual se incluíam 15 circunscrições indígenas. Trata-se de deputados que serão eleitos nas zonas rurais de cada departamento e que se estabelece, para cada jurisdição, de que etnias deverão ser originários. As 15 circunscrições – consideradas poucas pelas organizações indígenas – desenvolvem um dos artigos da nova Constituição que estipulava a

representação de minorias. A introdução deste sistema, caso seja aprovado como lei, significa uma mudança na forma republicana de governo.

A representação direta era uma das exigências das organizações indígenas na Assembléia. Se o Estado Plurinacional reconhecia 36 nações, estas deviam ter participação no parlamento nacional. Não se pode implementar a representação direta e nem mesmo a eleição de candidatos por usos e costumes; mas sim o direito das nações e povos a terem representantes por circunscrições especiais rurais em cada departamento. No artigo 146 da nova Constituição – correspondente à composição da Assembléia Legislativa Plurinacional – se estabelece que estas circunscrições indígena originário campesinas reger-se-ão pelo princípio de densidade populacional da cada departamento. Estas não deverão transcender os limites departamentais, serão somente na área rural e quando estes povos e nações forem minoria populacional. Com estas definições, a representação direta não abarcaria as nações indígenas que são majoritárias em seus territórios e que se supõe que possam eleger representantes por voto universal em circunscrições normais. Por isso, no trâmite parlamentar que está em marcha, os quíchuas e os aimarás não são incluídos nas circunscrições especiais dos departamentos onde são maioria. Sobre a proposta, um parlamentar intuía a impossibilidade destas circunscrições incluídas no projeto do oficialismo, devido a que estas retirarão circunscrições normais. Este senador acha que o princípio “corporativo” do plurinacional ficaria anulado na discussão do congresso em virtude do “voto universal de um homem um voto”.

Mas as distintas interpretações sobre esse tema têm bastante base para divergir, uma vez que o artigo 147 da nova Constituição contradiz o anterior, mencionado mais acima. Depois de ter tratado o tema das circunscrições especiais indígenas, um novo artigo (o seguinte) volta a se referir ao tema e estabelece que “a lei determinará as circunscrições especiais indígena originário campesinas, onde não deverão ser considerados como critérios condicionantes, nem a densidade populacional, nem a continuidade geográfica”. O critério de densidade populacional é vetado no artigo 147 e estabelecido como princípio diretor no 146. Segundo um dos protagonistas do acordo (Carlos Borth, op. cit.), a contradição se deve a um erro, devido à falta de tempo e de uma comissão de concordância quando do acordo político que modificou pela última vez a Constituição que foi aprovada. Para outros – como para um assessor técnico da organização de indígenas das terras altas – não é uma contradição, mas um elemento que serve aos povos para exigir distintos tipos de representação, não necessariamente vinculados ao seu caráter minoritário, conforme a baixa densidade populacional. Como em outros temas, a

potencialidade do Estado Plurinacional define-se, no campo da política, na elaboração das leis que implementam a Constituição e, portanto, na implementação das mesmas em um processo sem fim.

Outro exemplo dos pontos da nova Constituição que se vinculam ao Plurinacional é um modelo econômico plural que busca utilizar ferramentas do Estado para viabilizar métodos econômicos insignificantes em termos de capital e economia de mercado, mas que absorve, na Bolívia, 83% da população. Isto busca expressar a formação social da Bolívia que René Zavaleta descreveu como “abigarrada” (misturada) e com a idéia de “capitalismo andino” de que falava o atual vice-presidente na campanha para a presidência de 2005. Segundo esta, os excedentes da economia de mercado seriam aplicados no desenvolvimento da pequena economia urbana mercantil, da economia doméstica campesina e também nas formas econômicas dos povos amazônicos. Trata-se da implementação, no nível econômico, do que também se postula para o nível linguístico, da justiça, das formas políticas etc.

Segundo uma das assessoras do MAS para temas econômicos na Assembléia Constituinte, o reconhecimento, na nova Constituição, da economia social cooperativa, está expresso na lógica em que foi redigido o texto o qual “se orienta claramente a lograr a visibilidade de setores e temáticas até agora ignorados ou invisibilizados por definições de natureza “neutra” ou de definições mais gerais. Em toda a redação incluem-se setores e temas que, de uma perspectiva rigorosa com os conceitos, não deveriam ser incluídos por estarem já incorporados dentro de um conceito geral, mais abarcador”. Esta assessora, além disso, define o texto da Constituição como um texto político e espaço de luta e negociação de um grande pacto social<sup>25</sup>.

Por último consideremos o Estado Plurinacional em seu flanco jurídico, de institucionalização da justiça comunitária. Realidade de fato nas comunidades, este tipo de justiça tradicional na qual a autoridade comunitária castiga com base em princípios consuetudinários, não escritos, agora é também parte da Constituição. Durante o funcionamento da Comissão Judicial da Assembléia, Jimena Leonardo de El Alto, com estudos terciários em Justiça Comunitária, apresentou a versão mais dura sobre o tema na qual os dois modos de justiça eram paralelos e a comunitária não se limitava à área rural nem aos membros das comunidades. Internamente, na bancada do MAS, outros membros da comissão, junto com assessores do Poder Executivo, a converteram em uma peça

---

25 Teresa Morales et al, “Organización económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado”. Ed. Enlace, Oxfam, 2008, pg. 26.

autônoma mas subordinada e com jurisdição restrita. Como em outros temas, na justiça é visível uma tensão entre a vontade de dar poder político às instituições indígenas do Estado Plurinacional e a de incluí-las, subordinadas ao Estado atual. Neste tema, parecem chocar-se as lógicas do mero reconhecimento cultural do multiculturalismo e uma verdadeira autonomia outorgada a lógicas culturais diferentes que reformulam o Estado.

### **Conclusão: Nações Autônomas ou Totalidade de Diferença Intensiva**

Vimos alguns elementos centrais da nova Constituição boliviana. Também algo das discussões que acompanharam sua aprovação e pontos que, mesmo depois de sua promulgação, seguem despertando controvérsias. A oposição suspeitava e criticava especialmente a inclusão do sujeito-chave de “nações e povos indígena originário campesinos” e seus direitos, elemento inegociável para o MAS. Estas discussões continuarão marcando também a fase que se abre, agora, de elaboração de normas e implementação da nova Constituição, já que, como vimos, trata-se, em grande medida, de elementos ainda indefinidos.

As diferentes posições que chegaram ao acordo de outubro de 2008 que possibilitou a aprovação da nova Constituição subsistem no texto a partir de uma série de tensões não resolvidas que, aos poucos, irão se desdobrando enquanto avança o processo político da Bolívia. A inclusão de modificações no texto constitucional por parte do Congresso nacional parece não ter despejado os fantasmas que já se ouviam desde as primeiras versões do texto, apesar de que no momento do acordo a oposição se manifestou satisfeita com as mudanças. O avanço da nação à plurinacão, fere suscetibilidades dos que vêm contradições, inconsistências e especialmente um projeto político que posiciona o sujeito-chave a instâncias de outros.

A Constituição foi aprovada por uma maioria superior a 61% dos votos, depois de um complexo e longo processo no qual se chegou a falar de guerra civil; ocorreram enfrentamentos com mortes nas regiões; e a saída acordada parecia impossível. Nesse contexto, pode-se entender que muitas indefinições presentes na nova Constituição sejam fruto da negociação e tenham permanecido desse modo, não tanto pelas condições de aprovação – que em muitos temas não permitiram um trabalho detalhado nem sua revisão – mas, pelo contrário, porque só de modo indefinido podiam garantir ser incluídas frente aos setores da oposição que operaram como os verdadeiros revisores políticos do texto.

Se pensarmos que o Plurinacional implica transformar profundamente um Estado, poderemos ver também que a indefinição e ambigüidade do novo tex-

to respondem às resistências à mudança que surge desse mesmo aparato estatal de leis e procedimentos estabelecidos e que suas características poderão aprofundar-se somente depois de processos na administração pública, nas comunidades e na sociedade, que irão possibilitando avançar, aos poucos, com o que, na Bolívia, se entende por descolonização do Estado. Já que em muitos casos a transformação estatal encontra resistência em seu próprio marco jurídico – e não tanto na fortaleza de setores políticos opositores – pode-se dizer, também, que não havia forma de constitucionalizar e institucionalizar alguns temas comunitários ou não-estatais sem perdas.

A definição do Estado Plurinacional para as nações e povos indígena originário campesinos, assim, dar-se-á no processo pós-constituente em diversos âmbitos de disputa, nas interpretações que surjam do novo texto e inclusive em processos políticos que excedam o marco constitucional. Isto se verá, por exemplo, nos esforços que se estabeleçam entre os futuros governos autonômicos. Apesar de ter sido incluído na nova Constituição o mais amplo catálogo distribuidor de competências do mundo, muito se definirá na negociação e na luta política futura das instâncias autonômicas com o poder central.

Como considera Albert Noguera, nem no tema das autonomias – que depois de idas e vindas o governo decidiu pelo consenso com as regiões – a Constituição se define a favor de um modelo claro. Se este autor – participante também do processo constituinte – assinala que o texto é pioneiro e vanguardista no reconhecimento do caráter plurinacional do Estado e na participação dos diferentes sujeitos coletivos, sobre o tema de autonomias, assinala que, em comparação ao modelo espanhol em que se inspirou, “tem como objetivo dar uma aparência de Estado autonômico ou ser mais uma declaração de fachada, para intentar satisfazer as demandas de Santa Cruz e dos distritos do oriente”. Segundo Albert Noguera, no texto não há uma aproximação técnica real ao modelo espanhol de organização territorial autonômica e, “apesar de sua autodenominação no artigo 1, o modelo territorial boliviano não é um Estado autonômico mas um modelo de Estado simples e unitário [...] o novo projeto de Constituição boliviana leva o centralismo ao limite do possível, mas não o supera”. Um elemento que demonstra isso para Noguera é a “cláusula residual” pela qual as constituições prevêm mecanismos para cobrir vazios de destinações de competência. Se, em casos como Itália e Espanha, na omissão, se favorece o nível intermediário de autonomia, na Bolívia toda competência não incluída será atribuída ao nível central do Estado. Mesmo a análise de Noguera sendo prévia ao último acordo, este ponto permaneceu no texto depois do pacto político com a oposição. No plano político, no entanto, apesar

de os setores autonomistas mais duros reclamarem de que no novo texto não estava contemplada a “autonomia plena”, o governo conseguiu mostrar-se cedendo e outorgando o tão exigido regime autônomico que as regiões reclamavam.

No que diz respeito ao estado Plurinacional – além das definições das autonomias que derivarão da disputa aberta entre Estado central e autonomias departamentais – interessa o tema das autonomias indígenas como elemento que o novo texto constitucional ainda não desenvolve de forma precisa. As mesmas estão no foco da construção do Estado Plurinacional quando aparecem como centrais e quando, em teoria, cada nação se constrói a partir de autonomias indígenas. Seu desenvolvimento, por outra parte, também é um dos eixos das disputas com as autonomias departamentais e o poder centralizado no interior destas instâncias, às quais as Autonomias Indígenas (e municipais) disputarão poder tal como os departamentos disputam com o nível central.

Ainda não se pode prever o destino que estes processos tomarão. As indefinições relativas à Autonomia Indígena abrem uma série de possibilidades que também se vinculam às diferentes estratégias das organizações. Em alguns casos, tratar-se-á do intento de recomposição de territórios ancestrais; em outros, o processo se apoiará nas estruturas municipais já existentes. Em algumas regiões, os sindicatos camponeses impulsionarão as autonomias e em outras serão os que se opõem a esta nova forma de poder territorial, como continuação da disputa entre originários e camponeses que vimos aparecer na definição do povo boliviano. Em que pese seguir vigente a oposição das últimas décadas, na política boliviana, entre os setores antes identificados a partir dos pólos “classe” e “etnia”; agora, ambas integram o pólo do indígena, ainda que haja distintas maneiras de entendimentos dessa categoria e também da Autonomia.

Esta massificação do indígena, que na Bolívia situa-se especialmente desde a década de 1990, tem, por sua parte, importantes conseqüências políticas. De fato, os setores conservadores vêm, com a generalização do reconhecimento indígena e da recuperação desta identidade por parte de pessoas que tinham deixado de se autodefinir assim, um processo ameaçador, pelo qual milhares de comunidades camponesas em todo o país poderiam se converter em autonomias indígenas com direitos especiais, ameaçando suas terras e o controle departamental do território. O tema foi abordado no acordo congressual de outubro de 2008 que possibilitou a convocatória ao *referendum* que aprovou a nova Constituição. Um de seus artífices<sup>26</sup> por parte do MAS explicou, na mídia, que “Havia muito temor de que se adquirissem direitos coletivos desmedidos. A categoria ‘indígena

---

26 Carlos Romero em *El Deber*, 22 de outubro.

originário campesino' provocava bastantes dúvidas. Pediam-nos que puséssemos hífens ou as desagregássemos. Na realidade o que estavam tentando mostrar era que temiam que os direitos indígenas reconhecidos às minorias em outros países, fossem aplicados na Bolívia às maiorias...”.

Mas se por um lado abre-se a possibilidade de que sindicatos campesinos, que se reconhecem como *também* indígenas e originários, reclamem poder político autônomo (apesar de não “respeitar” o padrão cosmológico que alguns exigiriam para ser assim reconhecidos), por outro lado, desenvolve-se também - nos marcos das organizações que apóiam o governo - outra interpretação pela qual o Estado Plurinacional não se constrói sobre a base de nações autônomas territoriais, mas como expressão de uma sociedade multiétnica transversalizada em um Estado Unitário e centralizado. Segundo esta outra linha de construção do Estado Plurinacional, os elementos ainda indefinidos da nova Constituição tenderão a contribuir para um novo Estado que mantém a diferença em seu interior, de forma intensiva, sem necessidade de definir ou contar com certo número de nações delimitadas territorialmente. Esta interpretação parte da idéia de que a Bolívia é toda plurinacional, de forma mesclada, e em cada uma de suas localidades.

A virtude do indefinido e aberto na nova Constituição permite inclusive que as nações e povos indígenas continuem explorando esses distintos caminhos de transformação simultaneamente a partir da experimentação constante que produziu a nova Constituição, mas também a partir de muitos avanços que não cabem no estreito limite do direito constitucional estatal. Os próximos anos serão os que farão da Constituição recém aprovada um texto útil para os distintos projetos políticos, ou um texto que deverá ser novamente modificado.

## Referências

BORTH, Carlos 2008 “40 días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado” Mimeo.

MORALES, Teresa et al 2008 “Organización económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado”. Ed Enlace, Oxfam, 2008, pp. 26, La Paz.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert 2008 “Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana”. *Revista Española de Derecho Constitucional* ISSN: 0211-5743, núm. 84, septiembre-diciembre pp 147-177.



PRADA, Raúl 2008 “Una Constitución de Transición”. *Revista Archipiélago*, Abril-Mayo, La Paz.

QUIROGA TABOADA, José Antonio 2009 “Tribulaciones plurinacionales” En *Nueva Crónica*, Nro 32, 9 al 22 de enero, pp 8-9, La Paz.

TAPIA, Luis 2008 *Política Salvaje. Muela del diablo y Clacso*, La Paz.

■.....**Salvador Schavelzon** é antropólogo formado na Universidade de Buenos Aires, com mestrado na UFRJ e realizando atualmente tese de doutorado em Antropologia Social do Museu Nacional-UFRJ. Estuda política da América Latina e está escrevendo uma etnografia sobre o processo constituinte boliviano. E-mail: [schavelzon@gmail.com](mailto:schavelzon@gmail.com)

