

REFORMA AGRÁRIA E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO: LIMITAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO BOLIVIANA.

LARISSA DULCE MOREIRA ANTUNES

DOUTORANDA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG.
PROFESSORA SUBSTITUTA DE SOCIOLOGIA NO COLÉGIO TÉCNICO DA
UFMG – COLTEC/ UFMG.

EIXO TEMÁTICO 3: DEMOCRACIA, DEMOCRATIZACIÓN Y CALIDAD DE LA
DEMOCRACIA.

RESUMO:

O presente trabalho tem como objetivo discutir o novo Constitucionalismo Latino Americano implantado na Bolívia em 2009. A Nova Constituição inaugura um momento inédito na história política do país, a Bolívia se torna constitucionalmente um Estado Plurinacional baseado no Bien Vivir, respeitando os saberes tradicionais a partir de uma refundação do Estado. Este movimento foi fruto de intensa mobilização social (em especial das principais etnias indígenas do território) e possibilitado pela eleição presidencial do partido MAS (Movimento ao Socialismo) com Evo Morales e Alberto Linera nos cargos de presidente e vice-presidente respectivamente. As expectativas em relação ao governo e nova carta constitucional foram altas, dentre elas, o povo reivindicava a necessidade de uma legislação específica acerca da distribuição de terras no país. Desta forma, o presente trabalho tem como intuito discutir a carta constitucional averiguando as principais limitações e avanços deste documento em relação à reforma agrária. A Reforma agrária neste cenário significaria uma melhoria nas condições das populações indígenas camponesas, pois além de reaverem as terras que lhe foram usurpadas no período colonial, além dos benefícios trazidos para a economia, significa em grande medida a preservação dos recursos naturais uma vez que a racionalidade andina de produção vai contra a lógica do latifúndio.

PALAVRAS CHAVE: Constituição Plurinacional, Reforma Agrária, Bolívia.

Introdução.

A Constituição promulgada em 2009, segundo os seus adeptos diverge das constituições modernas, pois visa à construção de um Estado Plurinacional. O Plurinacionalismo contrapõe-se à forma adotada no Estado moderno e seu respectivo sistema jurídico. A ideia central do novo constitucionalismo plurinacional é a quebra da lógica da homogeneização e uniformização que rege as constituições modernas. A estrutura de uma constituição moderna é regulada através de instrumentos de normatização e estabilização a partir da construção de uma identidade nacional própria que afasta as possibilidades de construção de um pensamento ou uma ordem plural.

A constituição moderna está diretamente relacionada à formação do Estado Moderno, a partir da invasão das Américas pelos europeus e a expulsão dos mulçumanos da Europa. O constitucionalismo moderno se desenvolveu até o final do século XIX com a formação dos últimos Estados Nacionais europeus (Itália e Alemanha). Assim se instaura a predominância dos valores europeus e de um processo civilizatório eurocêntrico que determina a homogeneização de um “modelo de vida”, de “Estado”, de “constituição” e de direitos humanos de matriz européia.

Nesta perspectiva o colonizador se manifesta como alguém superior frente ao colonizado. As bases jurídicas desse arcabouço foram determinadas de forma monológica pelo direito de propriedade, direito de família e pela proteção jurídica à economia capitalista (e seus marcos regulatórios) (FERNANDES, 2006, p. 102).

Não se trata aqui de fazer um juízo de valor entre as constituições, e tampouco aderir a falácia de origem que tudo que vem da Europa traz em si um mal embutido. O que tento explicar é que para os historiadores e defensores da promulgação de uma nova Constituição a velha roupagem não cabia em uma Bolívia plural.

Segundo os adeptos e estudiosos, o novo constitucionalismo plurinacional ou da América Latina é um movimento que se contrapõe ao modelo homogêneo e uniformizador europeu. O novo constitucionalismo traz como destaque a diversidade no âmbito da cultura, da ciência, da política, da economia, entre outros. Bem como a constitucionalização da referida diversidade.

Para Fernandes (2006) o constitucionalismo plurinacional advoga uma transformação radical nos modos de ver, pensar, trabalhar e aplicar o direito, bem como as constituições adstritas ao mesmo. Para tal, parte da afirmação de que o atual modelo de Estado nacional e de direito estatal, e até mesmo de direito internacional se encontram em xeque. Este é um discurso totalmente novo em termos constitucionais na América Latina, pois as constituições

passadas distingue pela centralização política e a concentração de poder. Conforme Kildare Carvalho (2009):

A América Latina, que ao longo de sua história foi marcada por práticas políticas de centralização e concentração de poderes, fatores culturais e sociais, problemas econômicos e instabilidade política, incorporou institutos do sistema constitucional norte-americano, como o federalismo, o controle de constitucionalidade e o presidencialismo. O direito constitucional da América Latina distanciou-se, no entanto, do sistema constitucional dos Estados-Unidos, em decorrência, sobretudo, da prática do presidencialismo, que assume, em diversos países latino-americanos, contornos nitidamente autoritários e centralizadores, acompanhado de um sistema político-partidário que lhe dá adequada sustentação e que envolve multipartidarismo e representação proporcional. (CARVALHO, 2009, p.9)

O Pluralismo Constitucional é contemporâneo e se dá pela quebra de paradigmas, estando presente na Constituição Boliviana de 2009 e na Constituição do Equador de 2008, apresentando-se como uma verdadeira ruptura com modelo tradicional europeu. Este novo movimento vem sendo chamado por alguns nomes como: novo constitucionalismo democrático latino-americano, Estado plurinacional, Estado intercultural, constitucionalismo pluralista, andino ou indígena.

Segundo Grijalva (2008, p. 81), “o constitucionalismo plurinacional só pode ser profundamente intercultural, uma vez que ele corresponde constituir-se no âmbito de relação igual e respeitosa de distintos povos e culturas, a fim de manter as diferenças legítimas e eliminar –ou, ao mesmo, diminuir- as ilegítimas, mantendo a unidade como garantia de diversidade.”

Neste texto discutiremos três temas importantes para compreensão do conteúdo exposto. São eles: Pluralismo Constitucional, o Bien Vivir e o Decolonialismo. A Carta Constitucional que iremos nos debruçar é uma constituição Plural, guiada pelos princípios do Buén Vivir e considerada por muitos autores como uma constituição que propõem uma perspectiva decolonial. Discutiremos como pano de fundo os entraves para a Reforma Agrária a partir da configuração real e das possibilidades permitidas pelo texto constitucional.

Velho e Novo Constitucionalismo: Breves considerações acerca do Bien Vivir.

As diferenças entre o velho e o novo constitucionalismo são inúmeras. Mas cabe salientar que no constitucionalismo liberal do século XIX existe um único sistema jurídico geral para todos isto é, não é admitida, dentro do mesmo Estado-nação, a coexistência de vários sistemas jurídicos, e aliado a outros fatores, era uma das formas exclusão de povos originários, afrodecententes, entre outros.

A perspectiva pluricultural por sua vez reúne os direitos estabelecidos na convenção 169 da OIT, desenvolvendo o conceito de nação multiétnica e reconhece o pluralismo jurídico. Por fim, no ciclo plurinacional os povos indígenas demandam que sejam reconhecidos não apenas culturas diversas, mas como nações originárias e como sujeitos políticos coletivos com direito a participar dos novos pactos do Estado. Neste caso, temos como exemplo as constituições do Equador – 2008 e da Bolívia de 2009.

Na constituição boliviana há a definição de 36 novos povos originários (que viviam na Bolívia antes da colonização europeia) os quais passaram a ter participação no Estado e na economia. No parlamento boliviano passa a existir uma cota de parlamentares vinda dos povos indígenas. Ainda, os índios passam a ter a propriedade exclusiva sobre recursos florestais e hídricos de suas comunidades. Percebe-se não apenas um reconhecimento das diferenças, mas uma efetivação da diversidade e os respectivos direitos. (FERNANDES, 2015, p. 103)

É preciso salientar que “A história da constituição e do constitucionalismo sempre foi vista e estudada a partir da história da Europa. O modo de pensar e os valores europeus estão bastante infiltrados em outros continentes por conta de fatores históricos e sociais. A colonização dos povos da América e da África teve como consequência o enraizamento do pensamento europeu na política, na economia, na forma de identificar e estabelecer direitos” (FAJARNO, 2011). Esta ainda é uma realidade bastante presente nos países que outrora foram colonizados. Não é fácil abandonar os padrões que estão fortemente abraçados a estas sociedades. Não é fácil se despir de um modo imposto de ser que os encobre há centenas de anos.

A Constituição de 2009 e a e as eleições do Evo Morales foi considerada por alguns estudiosos um giro decolonial. Para Balestrin (2013), o termo “Giro decolonial” é um termo cunhado originalmente por Nelson Maldonado-Torres em 2005 e que basicamente significa o movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico, à lógica da modernidade/colonialidade.No caso boliviano são adicionados o fato de ser o primeiro presidente indígena aymara eleito, uma nova constituição inaugurada e declarações e um

discurso mais alinhado a temas não tratados com tanto afincos nas gestões anteriores, tais qual a questão ambiental.

A colonialidade diz respeito às heranças deixadas pela colonização. Após a independência destes países muitos deles continuaram a seguir um modo de vida espelhado na colônia. É algo enraizado que conduz a forma de ver o mundo, o sistema jurídico, as crenças, as formas de sociabilidade que ficam mesmo depois da independência.

É por isso que para os apoiadores deste movimento, a Constituição de 2009 se apresenta como Decolonial. Para aprofundar mais a temática é preciso compreender o que vem a ser a Colonialidade. A colonialidade se apresenta, segundo Quijano(2007) em três estâncias: pelo poder, saber e ser. O uso do termo (Colonialidade) origina-se e mundializa a partir da América Latina. Quando utiliza a expressão colonialidade do poder, Quijano (2005) faz referência à invasão do imaginário do outro, valendo-se de um discurso que tenta destruir este imaginário, tornando-o invisível, subalternizando o sujeito, para reafirmar seu próprio imaginário. Desta forma, há repressão dos modos de produção do conhecimento, dos saberes, do mundo simbólico e das imagens, que cedem lugar a novas formas de produção do conhecimento (científico), do mundo simbólico (europeu) e das imagens (cristã e ocidental). Os espanhóis, por exemplo, na invasão da América Latina, em especial, onde se encontra o território boliviano, julgavam e hierarquizavam as capacidades cognitivas de outros povos a partir de critérios relacionados ao desenvolvimento da escrita alfabética. Ouseja, a Colonialidade do saber está relacionada a formas hegemônicas de conhecimento e impõe-se nas configurações de hegemonia epistêmica, política e historiográfica.

Essa colonialidade do controle do trabalho determinou a distribuição geográfica de cada uma das formas integradas no capitalismo mundial. Em outras palavras, determinou a geografia social do capitalismo: o capital, na relação social de controle do trabalho assalariado, era o eixo em torno do qual se articulavam todas as demais formas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos. Isso o tornava dominante sobre todas elas e dava caráter capitalista ao conjunto de tal estrutura de controle do trabalho. Mas ao mesmo tempo, essa relação social específica foi geograficamente concentrada na Europa, sobretudo, e socialmente entre os europeus em todo o mundo do capitalismo. E nessa medida e dessa maneira, a Europa e o europeu se constituíram na origem do centro do mundo capitalista.

O que começou a formar com a América, tem em comum três elementos centrais que afetam a vida cotidiana da totalidade da população mundial: a colonialidade do poder, o capitalismo e o eurocentrismo. O Eurocentrismo é o nome dado uma perspectiva de conhecimento cuja preparação sistemática começou na Europa Ocidental antes de meados do

século XVII, mesmo que algumas de suas raízes são sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua composição deu-se associada à característica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América.

Isto não se refere a todos os modos de conhecer de todos os europeus e em todas as épocas, mas a uma específica racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica colonizando e sobrepondo-se a todas as demais, prévias ou diferentes, e a seus respectivos saberes concretos, tanto na Europa como no resto do mundo. A colonialidade do saber diz respeito a hierarquizar e apontar somente uma forma de produzir conhecimento. O conhecimento produzido pelo homem branco era geralmente qualificado como científico, objetivo e racional, enquanto que aquele produzido pelos indígenas, mulheres ou africanos era mágico, subjetivo e irracional. Ou seja, estabelece o eurocentrismo como perspectiva única do conhecimento, e descarta as outras produções intelectuais.

Alguns estudiosos afirmam que essa Constituição tem como intuito refundar o Estado as mudanças sociais visando uma crítica da antiga Constituição. Esse movimento tornou-se necessário pois, a Bolívia conta com a coexistência de cosmovisões culturais e formas de satisfazer as necessidades sociais diversas e plurais, mas ainda sim, por conta da colonização e colonialidade, foram submetidas e negadas com a igualdade jurídica do Estado Monista

As constituições denominadas de “modernas” são estruturadas sob um princípio básico que são os ideais franceses referente a carta dos Direitos dos Homens: Liberdade e Igualdade, Fraternidade. Por outro lado, a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia tem como lema o “Buen Vivir” ou o “Viver Bem”, que tem como objetivo a estruturação social solidária, viver bem significa tanto em relações humanas como em relações com a natureza. Essa concepção de vida confronta com aquelas que regem a modernidade, viver bem é antagônico ao individualismo, lucro, racionalidade, custo-benefício, instrumentalização e objetivação da natureza, além da mercantilização das relações humanas (BALDI, 2014).

Segundo Crespo (2012), a idéia de *buenvivir* é, a rigor, outro paradigma e ainda completa, em conseqüência, significa outra maneira de ver, compreender, apreender ao mundo (outro lugar epistemológico); outro modo de de conviver, vincular se, construir coletivamente (outro lugar ético-político); outro modo de situar se, localizar-se, colocar-se em um mundo (outro lugar social). Mantém a memória de nossas culturas originais e suas formas mais profundas de pensar, pensar, criar e organizar sua vida coletiva. Mas é também uma

memória do futuro, porque contém em si as melhores aspirações para um futuro definitivamente mais humano (LIZARAZO, 2011). Desta forma ao discutirmos as transformações, estas, referem-se a uma mudança de paradigmas, e não a simples reformas ou mudança de conteúdo.

O “BuénVivir apresenta-se como um “projeto autônomo em relação ao mercado e ao Estado” (BRAVO, 2014), que envolvem uma espécie de socialismo comunitarista ou socialismo andino. São expressões econômicas concretas, que para Bravo (2014), lamentam o rompimento dos sistemas de troca tradicionais deflagrado pelas relações comerciais “modernas” e denunciam que a economia de mercado substituiu comunidades repletas de seres humanos dignos com a “criação de pobres” em seu lugar. O “Buénvivir” não compactua com a ideia de desenvolvimento proposto pelo capitalismo europeu.

Conforme Alberto Acosta (2011), o “VivirBien/BuenVivir” é um conceito em construção: uma ideia surgida a partir do mundo andino e também amazônico que recolhe contribuições de outros locais do mundo. Uma de suas bases histórico-culturais está no mundo indígena e em princípios defendidos por correntes ocidentais subordinadas historicamente. É um conceito-chave recuperado para responder problemas com raízes antigas, tais como o fim da pobreza e a conquista da igualdade, ao mesmo tempo em que se busca enfrentar novos problemas relacionados à perda da biodiversidade ambiental e à mudança climática global.

Os apoiadores dessa idéia explicitam que não se trata de um retorno puro e simples às ideias de um passado longínquo, mas busca-se um diálogo com as tradições culturais indígenas, criando e recriando novas conceitualizações adaptadas às circunstâncias atuais. Nesse diálogo também intervém tradições ocidentais que questionam diferentes pressupostos da modernidade dominante, dentre elas posturas éticas alternativas que reconhecem os direitos da natureza, as contribuições do feminismo como reação à dominação patriarcal e as novas conceitualizações em áreas como a da justiça e do bem-estar humanos.

Porém, como em vários países, também nos novos Estados Plurinacionais a lei muitas vezes não é aplicada, obedecida, praticada. Mesmo com avanços na ampliação de direitos dos povos indígenas no campo, o Equador, a Venezuela e a Bolívia apresentam seus piores índices de desigualdade no meio rural. Os críticos reforçam que, em muitos casos, os índices baixos indicam a ausência de projetos ou mesmo a desatenção a que estes grupos estão relegados por parte do Estado. Alguns atores sociais, em especial alguns povos indígenas, chegam a rechaçar a própria ideia de desenvolvimento, considerando que ele representa a deterioração de seus estilos de vida no presente e também no futuro.

Uma das razões da “cristalização” das ideias do *buenvivir/vivirbien* nas novas Constituições da Bolívia e do Equador, reside na relevância outorgada por estas aos saberes indígenas. Os responsáveis por esta valorização podem ser encontrados nas organizações dos povos indígenas, no incentivo dado pela academia, no aumento do respeito e interesse – a partir de vários espaços político-partidários – pelas culturas ancestrais e novas vinculações estabelecidas com os movimentos sociais. Em muitos casos, as organizações indígenas tiveram um papel-chave, nas ruas ou nas urnas, para essas mudanças (QUIJANO, 2001).

O *Buén Vivir* é um projeto que se apresenta em sintonia com o respeito a natureza sendo possível ressaltar várias passagens que dão garantias aos bens naturais e comuns. Do mesmo modo que a propriedade privada tem “vida própria” no sistema capitalista, a natureza também possui traços semelhantes na Carta constitucional de 2009. Nesta realidade, a natureza tem vida, e é vista como um recurso findável que deve ser preservado. Cabe então uma parte na Constituição para dar poderes, direitos a outros seres que não os humanos, “*Derechos de La naturaleza*” o “*Pacha Mama*”.

O governo do MAS defende que além de ser um importante instrumento de transformação social, garantia de direitos democráticos, sociais, econômicos plurais, e pessoais diversos, a Constituição da Bolívia é um modelo de construção de uma nova ordem política, econômica e social internacional. É o caminho para se pensar em um Estado democrático e social de direito internacional (MAGALHÃES, 2010). É a vontade de dar voz as epistemologias do Sul.

Segundo Santos e Meneses (2010), a expressão *Epistemologias do Sul* é uma metáfora do sofrimento, da exclusão e do silenciamento de saberes, povos e culturas que, ao longo da história, foram dominados pelo capitalismo, colonialismo e o escravismo – colonialismo que imprimiu uma dinâmica histórica de dominação política e cultural submetendo à sua visão etnocêntrica o conhecimento do mundo, do sentido da vida e das práticas sociais. Percebe-se aí a afirmação de uma única ontologia, de uma epistemologia, de uma ética, de um modelo antropológico, de um pensamento único e sua imposição universal.

Apesar de a priori apresentar-se como uma alternativa as mazelas sociais de territórios específicos, em especial, a América Latina e a África, a teoria Decolonial possui algumas limitações que seria prudente apontá-las. A proposta do giro decolonial é rejeitar a “modernidade”, porque de forma geral, a modernidade representa a “colonialidade do poder” que foi estabelecida após a conquista e colonização da América.

Esta abordagem renuncia à luta pela emancipação social e despreza toda e qualquer proposta universal de luta para os explorados e oprimidos, pois isso equivaleria reproduzir uma

nova meta-história “totalitária” típica da modernidade, da qual são igualmente partícipes o cristianismo, o liberalismo e o marxismo. Posicionam-se contra o materialismo histórico e sua perspectiva de luta de classes, pois acreditam que a sociedade andina, no caso mais especificamente boliviano, não pode ser configurada, compreendida a partir de uma divisão de suas classes.

A nível programático, sua orientação reside em “descolonizar” o conhecimento, razão pela qual caracteriza os governos populistas da região como grandes avanços, em especial Evo Morales na Bolívia e o Chavismo na Venezuela, por desenvolver e uma nova “plataforma epistêmica” na América Latina. Por fim, o giro descolonial faz parte da lógica do Fórum Social Mundial (FSM) e sua proposta de “outro mundo é possível”, combinando características reformistas e anticomunistas.

É perceptível que os debates com a historiografia e epistemologia decolonial não são questões puramente acadêmicas, todavia referem-se a problemas de estratégia em torno da natureza do programa e do tipo de organização social que se pensa. No caso do projeto decolonial, sua proposta se aproxima a uma ação reformista que, além de sua retórica “radical”, não questiona o império do Estado ainda sustentado por bases capitalistas que interfere sobre toda a vida social. Alguns dos principais autores se esforçam em sustentar teoricamente os governos populistas burgueses e as experiências de autogestão paralelas ao poder do Estado (como o Zapatismo), sem descurar seus ataques furiosos ao marxismo revolucionário e sua luta pela emancipação social.

Na perspectiva do autor equatoriano Quijano, as relações de poder no capitalismo não são homogêneas, mas são compostas de “histórias diversas e heterogêneas”, e é por isso que “o processo de transformação da referida totalidade capitalista não pode, de forma alguma, ser uma transformação homogênea e contínua de todo o sistema, nem de cada um de seus principais componentes. Muito menos essa totalidade poderia desaparecer completa e homogeneamente da cena histórica e ser substituída por outro equivalente”(QUIJANO, 2000, p.223). Ele também acrescenta que os debates sobre se as mudanças sociais ocorrem gradualmente ou aos saltos são insubstanciais, uma vez que não implicam uma “ruptura epistemológica”.

É bastante recorrente na obra do Quijano a abordagem com uma retórica “acadêmica” ao pano de fundo de uma política reformista. A perspectiva do autor caminha no sentido que as sociedades são “heterogêneas”; portanto, só é possível fazer mudanças desiguais (leia-se parciais) e nunca totais. Aproximando-se de uma mesma conclusão estratégica do etapismo

stalinista: no atual momento histórico (que não tem começo nem fim em realidade!) a tarefa é reformar o capitalismo e lutar por “outro mundo possível”.

Aqui as conclusões estratégicas da abordagem decolonial historiográfica e epistemológica começam a ficar evidentes, pois colocando a centralidade do seu projeto no combate à “matriz colonial de poder” e na agenda fragmentária dos sujeitos coletivos (os “condenados da terra”) acaba por não optar de lutar por um projeto alternativo ao capitalismo, ou seja, decreta-se que a revolução social está fora da agenda histórica. Mignolo nos coloca diante dessa estratégia decolonial: “Na medida em que a opção decolonial confronta a matriz colonial de poder (...), a tarefa futura não é tanto lutar com os moinhos de vento chamados ‘capitalismo global’, mas com as intrincadas fases, esferas e domínios em que hoje a matriz colonial do poder está em disputa em uma ordem mundial policêntrica ”(MIGNOLO, 2009, p.274).

O projeto decolonial é progressista?

O escopo aparente do projeto decolonial é lutar contra a colonialidade do poder do saber e do ser, nessa ordem, e não contra a exploração e opressão do capitalismo. Em termos práticos isso denota que ao contrário dos marxistas que perseguem os “moinhos de vento”, os decolonialistas concentram-se na luta pela “libertação” do “povo” em seus espaços de interação social, de modo que a “corporalidade” desempenha um lugar central para esta tarefa por onde quer que se olhe, sendo esta uma perspectiva abertamente reformista. A luta consiste na inserção dos costumes, saberes, identidades, racionalidade andina na sociedade independente do sistema social operante, mesmo que em termos de distribuição de riqueza esses avanços sejam mais tímidos.

Segundo a perspectiva do decolonialismo a sua estratégia de cunho reformista é explicada pela natureza não homogênea das sociedades, onde cada um vive com distintas histórias e, mais importante, porque sustentam que a relação salarial é a menos estendida geográfica e demograficamente, portanto a classe trabalhadora é socialmente minoritária (QUIJANO, 2007). A propósito, as estatísticas do século XXI apontam na direção oposta, uma vez que a tendência é uma crescente proletarização em todo o mundo, constituindo uma nova classe trabalhadora (muito terceirizada e fragmentada) e sociedades majoritariamente urbanas: “entre 1970 e 2010, o número de trabalhadores nos países avançados aumentou de 300 milhões para 500 milhões. Mas nos países pobres, seu número, incluindo dependentes imediatos, passou de 1.100 milhões para entre 2.500 e 3.000 milhões (...) nunca como no

início deste século XXI os explorados e oprimidos do mundo foram tão proletários quanto hoje” (SÁEZ, 2012, p. 89-90).

Em contrapartida não é plausível defender que a heterogeneidade das sociedades tolhe uma transformação no sistema capitalista como um todo. Retomando a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky, ele discute o capitalismo em sua fase imperialista era um fator-chave que alterou as relações entre as classes sociais nos países coloniais e semicoloniais, às quais se impôs o salto de etapas em seu desenvolvimento histórico e se constituíam formações sociais combinadas, cujo caráter específico se compreendia dentro da totalidade do capitalismo mundial.

Desta forma em Trotsky, o caráter desigual e combinado não é uma justificativa para rejeitar a perspectiva da revolução socialista nos países semicoloniais, pelo contrário, o autor e revolucionário atribuiu mais proeminência ao determinar a combinação necessária entre tarefas democráticas e socialistas como parte de um mesmo processo político revolucionário. Segundo ele “Os países coloniais e semicoloniais são, por sua própria natureza, países atrasados. Mas os países atrasados fazem parte do mundo dominado pelo imperialismo (...) Da mesma forma se determina a política proletária dos países atrasados: as lutas pelos objetivos da independência nacional e de democracia burguesa mais elementar se combinam com a luta socialista contra o imperialismo mundial. As demandas democráticas, as reivindicações transitórias e as tarefas da revolução socialista não se separam em épocas históricas durante essa luta, mas emanam imediatamente uma da outra”(TROTSKY, 1971, p. 247).

Somada à sua perspectiva reformista, os decolonialistas produzem elaborações “autonomistas” que rejeitam a luta pelo poder do Estado, acusando o marxismo de “superestruturalista” de mudança social desde a estrutura institucional. De acordo com o autor equatoriano: “A idéia de que o socialismo consiste na nacionalização de todos e cada um dos campos do poder e da existência social, começando pelo controle do trabalho (...), fazem de uma superestrutura, o Estado, a base da sociedade e escamoteia o fato de uma total reconcentração do controle do poder, o que necessariamente leva ao despotismo total dos controladores, fazendo parecer como se fosse uma socialização do poder, isto é a redistribuição radical do controle do poder”(QUIJANO, 2000, p. 241)

A crítica decolonial ou poscolonial ao meu modo de compreender todo o processo coloca-se como uma finalidade de incluir os indivíduos, grupos socialmente, mas não pela emancipação social desses indivíduos ou grupos. Essas perspectivas são complementares e que vão de enfrentamento a aquelas correntes que reconhecem a centralidade da classe trabalhadora.

Nas obras que tratam das questões decoloniais, embora saibamos que existem diferenciações internas entre elas é perceptível as similitudes encontradas nas diversas “correntes internas” desta corrente. A principal delas é que estes estudos não colocam no cerne a questão da desigualdade na distribuição dos meios de produção entre os indivíduos, e, por isso, sempre responde aos conflitos do mundo social com mudanças parciais e fragmentárias

Rechaçar um projeto de revolução social leva, inevitavelmente, a sustentar “alternativas” de convivência com o Estado inserido no contexto capitalista. Longe de relativizações infundadas, é perceptível que o Estado moderno está inclinado a “resolver os problemas” operando em benefício das empresas multinacionais, dos latifundiários, banqueiros a população e os mais afetados por essa ordem econômica são deixados de lado restando a esses grupos medidas compensatórias irreais.

Ao que nos é perceptível, a exaltação da individualidade e essa diferenciação do sujeito decolonial acaba tornando esses movimentos de certa maneira progressistas, mas muito pouco radicais, preocupados pelo reconhecimento, aceitação, inclusão individual ou de grupos, ao invés de promover ou incentivar uma unidade de toda população cuja exploração e opressão fazem parte do cotidiano e da sua história.

Precedentemente isso não desclassifica ou inviabiliza as lutas dos povos originários que exigem que o Estado reconheça todas suas exigências, e, particularmente aquelas que dizem respeito ao direito à autodeterminação nacional. Nesse sentido, é adequado (e necessário) lutar por reformas que ampliem seus direitos políticos, porém nunca sem perder de vista o caráter de classe desse Estado. As lutas devem ser pela justiça dos iguais, das condições igualitárias entre o cidadão, devem buscar a contradição no cerne para compreendê-las.

A questão agrária e rural tratada na Constituição.

A Constituição de 2009 apresenta alguns pontos controversos ao longo do seu texto. E a questão agrária é um deles. Em 25 de janeiro de 2009, o governo da Bolívia, chefiado pelo presidente Evo Morales, realizou uma consulta popular para a aprovação do que viria a se tornar a nova Constituição do país. E neste mesmo dia, também foi realizado um referendo para que os eleitores bolivianos decidissem sobre o tamanho das propriedades rurais do país. A decisão baseava-se no limite de cinco mil ou dez mil hectares. Mais de 80% da população optaram por limitar as terras a, no máximo, 5 mil hectares. Desta forma, aqueles que

adquirissem uma quantidade de terras superior ao limite estabelecido a partir da data de aprovação do referendopoderiam perder o direito sobre a área excedente. As negociações foram intensas entre governo e oposição, e ficou acordado que a medida não seria retroativa, desta maneira não atingiria os antigos latifúndios (veremos mais adiante os motivos para esse “acordo”). Na forma como se apresentou, o plebiscito frearia futuros latifúndios, no entanto, não mudaria a configuração agrária presente no território (extremamente desigual); neste sentido, não pode ser vista como uma medida revolucionária, apenas uma forma de reformar o existente e equilibrar a propagação de novos latifúndios.

A nova Carta constitucional é estruturada em cinco partes gerais. A primeira parte é classificada como: Bases fundamentais do Estado, Direitos, obrigações e garantias. A segunda parte é a: Estrutura Funcional e Organização do Estado. A terceira parte é denominada de: Estrutura Territorial e Organização do Estado. A quarta diz respeito a: Estrutura Econômica e Organização do Estado. E a quinta e última parte é denominada de: Hierarquia das Normas e reforma da Constituição. Cada parte é dividida em títulos, e esses títulos em capítulos. Alguns capítulos são eles próprios divididos em seções. No total, a Constituição possui 411 artigos.

Aqui, analisaremos especialmente a Quarta Parte da Constituição de 2009, que trata da Estrutura Econômica e Organização do Estado (mas este fato não vai nos limitar a dialogar apenas sobre esta parte aqui no texto). Deteremos-nos principalmente sobre os Capítulos 4 (Meio Ambiente, artigos 342 a 347; Recursos Naturais, artigos 248 a 258; e Recursos Hídricos, artigos 373 a 377), os Capítulos 7 (Biodiversidade, artigos 380 a 383; Áreas protegidas, artigo 385, e Recursos Florestais, 386 a 389) e 8 (especialmente os artigos 390 a 392 que trata a questão da Amazônia), e, por fim, o Capítulo 9 (os artigos 393 a 404 e os artigos 405 a 409, que tratam nomeadamente do Desenvolvimento Rural Integral Sustentável).

O texto da Constituição do Estado Plurinacional Boliviano afirma que a terra é propriedade do Estado boliviano e do povo. Sendo assim, em linhas gerais a Constituição assegura que “a terra é propriedade das 36 nações e camponeses indígenas, nações que exercerão as funções do Tribunal Agroambiental por meio de suas autoridades, na aplicação de suas regras e procedimentos (Art. 190.1) e cujas decisões serão seguidas por toda a autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente com o apoio dos órgãos estatais competentes. E o texto constitucional continua: a autoridade mais alta em questões fundiárias é o Presidente da República, *versus* Prefeitos ou Governadores do Departamento, a partir da Constituição de 2009 e os Estatutos, respectivamente. Assim, no que se refere às prioridades no acesso às terras do Estado, de reversão ou redistribuição (domínio público), ficou assentado que elas podem ser distribuídas sob o regime do sistema comunitário e não a

título pessoal. Este procedimento projetado exigiu regulamentos específicos (cujo aprofundamento será feito na seção posterior) para evitar procedimentos aleatórios e injustos. Existe dupla concorrência ou incompatibilidade de competências em relação à política fundiária porque, de acordo com o documento constitucional, não pode ser delegada pelo Governo Central (jurisdição exclusiva); Exclusivo para o Departamento de Santa Cruz; e Compartilhado pelos departamentos de Tarija, Beni e Pando. A entidade encarregada de avaliar a FES (Função Econômica da terra), atualmenteo INRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), deve expandir seus poderes e se transformar em uma instância de jurisdição múltipla em questões agrárias, sociais, trabalhistas, ambientais e criminais. Em outras palavras, o INRA deixa de ser uma instituição técnica para ser uma instituição jurisdicional com poder coercitivo.

O primeiro artigo sobre o assunto dos Recursos Naturais (Artigo 348) é a própria definição do mesmo. Este artigo 348assegura que são recursos naturais os minerais em todos seus estados, os hidrocarbonetos, a água, o ar, o solo e subsolo, os bosques, a biodiversidade, o espectro eletromagnético e todos aqueles elementos e forças físicas suscetíveis de aproveitamento. Ainda conforme esse artigo, o Estado reconhece, respeita e outorgará direitos de proprietários individuais e proprietários coletivos sobre a terra, assim como direitos de uso e aproveitamento sobre outros recursos naturais.

Mais adiante na temática do Meio Ambiente, fica decidido que o Estado assumirá o papel no que tange a exploração, industrialização, transporte e comercialização dos recursos naturais estratégicos através de entidades públicas, cooperativas ou comunitárias que poderão por sua vez contratar empresas privadas e construir empresas mistas. A constituição garante que o povo boliviano terá acesso equitativo aos benefícios provenientes do aproveitamento de todos os recursos naturais. Assinar-se-á uma participação prioritária os territórios onde se encontram esses recursos, as nações, e povos indígenas originários camponeses.

A Constituição de 2009 entende que: os bosques naturais e os solos florestais são caráter estratégico para o desenvolvimento dos povos boliviano. O Estado reconhecerá direitos de aproveitamento florestal a favor de comunidades e operadores particulares. Compete-lhe promover as atividades de conservação e aproveitamento sustentável, a geração de valor agregado a seus produtos, a reabilitação e reflorestamento das áreas degradadas. As comunidades indígenas originárias camponesas situadas dentro de áreas florestais seriam titulares do direito exclusivo de seu aproveitamento e de sua gestão, de acordo com a lei.

Percebemos que, a todo o momento, a Constituição parte de um discurso apaziguador que estabelece a possibilidade de sistemas econômicos plurais operando em um mesmo

território. A permissão por meio de um decreto não garante sua existência real deste pluralismo. Pois não há igualdade nas condições mínimas de se criar empresas, tendo em vista o capital de giro e a necessidade de emprego de tecnologia, mão de obra, etc. A carta constitucional de 2009 avalia que a bacia amazônica boliviana constitui um espaço estratégico de proteção especial para o desenvolvimento integral do país, devido à sua alta sensibilidade ambiental, biodiversidade, recursos hídricos e ecorregiões. A Amazônia boliviana inclui todo o departamento de Pando, a província de Iturrealde do departamento de La Paz e as províncias de Vaca Díez e Ballivián do departamento de Beni. Segundo a nova carta constitucional, o desenvolvimento integral da Amazônia boliviana, como espaço territorial de selva de florestas tropicais úmidas, de acordo com suas características específicas de extração e coleta de riquezas florestais, será regido por lei especial para o benefício da região e do país.

Deste modo a Constituição Plurinacional estabelece que o Estado tenha o poder de confiscar as terras que se enquadrem na categoria denominada como latifúndio. Confere ao Artigo 398 da Constituição a determinação que:

“Se proíbe o latifúndio, a dupla titulação por ser contrários ao interesse coletivo e ao desenvolvimento do país. Se entende por latifúndio a tendência improdutivo da terra, a terra que não cumpra a função econômica social, a exploração da terra que aplica um sistema de servidão, semi escravidão ou escravo em relação ao trabalho ou a propriedade que sobre passa a superfície máxima zoneada estabelecida na lei. E esta superfície máxima em nenhum caso poderá exceder cinco mil hectares.”

É importante ressaltar que, apesar do Estado se empenhar em discutir e determinar o que significa uma terra cumprir função social há um consenso que essas determinações são abstratas, que podem ser facilmente manipuladas ou que se podem apresentar dúvidas na compreensão dos proprietários.

O artigo 393 é o mais polêmico sobre a temática das terras em território boliviano: assinala que o Estado plural reconhece a propriedade individual e comunitária ou coletiva da terra desde que cumpra uma função social. Reconhecer a propriedade individual assinala aqui um acordo e uma intenção de convivência mais pacífica com os proprietários. Ao mesmo tempo em que a Constituição é utilizada como o documento oficial da Refundação do Estado, na busca de uma sociabilidade existente anterior à colonização, que coloque os marginalizados inseridos constitucionalmente no Estado, ela não torna o território mais democrático e mais tarde explicaremos o motivo deste raciocínio. O artigo 397 interpreta a função social como o aproveitamento sustentável da terra; como no caso das pequenas propriedades, tais quais as propriedades indígenas originárias campesinas, exige-se que em todas as propriedades se realize permanentemente atividade agrária para demonstrar o

cumprimento da função social. No entanto, a função econômica social é entendida como o emprego sustentável da terra no desenvolvimento de atividades promovidas conforme sua capacidade de uso maior em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário. A propriedade empresarial está sujeita a revisão de acordo com a lei, para verificar o cumprimento da função econômica social. Isso supõe que a produção deverá ser intensiva com o emprego de meios modernos, ademais de implantar a mão de obra assalariada; do contrário a isso, implica a imposição com a revisão.

Ainda quanto à propriedade da terra, é preciso lembrar o inciso no artigo 30 da seção II da Carta Magna que se refere à unidade do Estado, estabelecendo que as nações e povos indígenas originários camponeses gozam do direito de titulação coletiva de terras e territórios. A finalidade da titulação coletiva de terras é proporcionar o retorno de formas produtivas e de sociabilidades anteriores ao processo de colonização. E, para a concretização desse direito, é necessário fazer a distribuição das terras e a recondução dos indígenas aos espaços ocupados durante sua história, tradição e cultura. Para Mun (2012), a nova Constituição fechou os mecanismos que, no passado, permitiram a acumulação de terras em poucas mãos. Notadamente, ela criou dificuldades para a distribuição individual de terras fiscais, mecanismo que historicamente configurou as fazendas na porção ocidental do país, no período de 1874-1952, e no oriente, entre 1952 e 1944; a Carta Magna também teria realizado a clarificação dos mecanismos estatais de controle ao latifúndio, capazes de evitar novos ciclos de concentração da propriedade individual da terra.

É neste sentido (para GIL, 2010; MUN, 2012; BOAVENTURA, 2010), que a Constituição civil boliviana dá um passo a frente das cartas constitucionais anteriores, pois, a terra aqui aparece tendo um fim em si mesmo, ultrapassando as normas estabelecidas pelo sistema econômico, uma vez que apresenta-se a priori como algo que possui uma função social, ligada ao interesse coletivo. Desta maneira entende-se assim que o direito a propriedade não estaria baseado apenas no interesse do titular, senão também, na conexão entre a posição do particular e seu pertencimento a um grupo social. Mas ao mesmo tempo existe a idéia da função social da propriedade da terra como um princípio legitimador que mantém intacta a estrutura do direito da propriedade, posto que a condução da função social não modifique substancialmente nenhum dos elementos do poder reconhecido ao proprietário. Assim entendemos que o Estado então opta por uma função social que combine o interesse individual com o interesse coletivo.

Alguns autores afirmam que os critérios utilizados pelo governo para caracterizar o que vem a ser a função social da terra (FS) são passíveis de crítica porque se apresentam de

forma dúbia. No campo jurídico, a ideia da função social da propriedade apenas tem eficácia contanto que haja sido concretizada, isto é, desenvolvida pelas leis.

No que se refere à aferição do cumprimento da função social da propriedade, vale lembrar que, esclarecendo o artigo 159 do Decreto Sancionado 29.215 – que estabeleceu que o Instituto Nacional da Reforma Agrária (INRA) ficaria responsável por verificar de forma direta, em cada propriedade, a função social ou econômica social-a autora e ex-juíza Maritza Sanchez escreveu, em 02 de agosto de 2007, que o próprio instituto se tornaria o principal meio de prova e poderia empregar qualquer outro meio complementar. Na opinião de Sanchez, o dispositivo também determina que o Instituto Nacional de Reforma Agrária pode utilizar instrumentos complementares de verificação como de imagens de satélites, fotografias aéreas e toda informação técnica e/ou jurídica idônea que resulte útil, de acordo com as normas técnicas e ou jurídicas aprovadas pelo instituto; porém, assinala que estes instrumentos não substituem a verificação direta em campo.

Dentre as condições explicitadas, figuram a necessidade da residência do proprietário no lugar, uso ou aproveitamento tradicional da terra e seus recursos naturais; para o caso da pequena propriedade pecuária consta a existência de cabeças de gado ou pasto semeado, com infraestrutura adequada; no em caso da pequena propriedade agrícola, consta a residência ou a existência de atividades agrícolas, benfeitorias ou áreas em descanso. Ao final do artigo 165, ficou estabelecido que as Terras Comunitárias de Origens e Comunidades Indígenas (depois da promulgação da Constituinte de 2009 foram classificadas como Terras Comunitárias Coletivas) cumprem a função social se há o uso e aproveitamento de seus territórios cobrindo a totalidade do habitat das regiões que ocupam, de acordo com seus usos e costumes, ou se elas são utilizadas de alguma maneira para satisfazer as necessidades econômicas sociais, culturais e espirituais do povo indígena e/ou originário.

Embora sejam avanços importantes, permanece uma pergunta óbvia: por que, apesar da expressa vontade popular de reduzir os limites da propriedade agrária, esse processo não será "retroativo", ou seja, não afetará as propriedades de mais de cinco mil hectares constituídos até a promulgação da Constituição? Uma reforma agrária que não afeta necessariamente a atual distribuição de terras não constituirá, em verdade, um bloqueio para o futuro? É bom lembrar que a elite boliviana, sediada em Santa Cruz, reagindo à consolidação eleitoral do governo e visando bloquear as transformações políticas em curso, reagiu com

violência e desencadeou, em 2008, a tomada de instituições públicas que culminou no massacre de El Porvenir.¹

Estas elites se viram no dilema de proteger a terra como fonte de acumulação ou as autonomias departamentais como projeto político, durante as negociações para convocar o referendo sobre a Constituição. E advertiam o governo sobre os riscos da reforma agrária no oriente: o medo permanente de reversão de terra (e perda de investimentos) por parte dos proprietários, independentemente do tamanho da propriedade rural, poderia levar a uma queda drástica nos níveis de produção de alimentos e provocar um forte declínio no nível de emprego, situação que indubitavelmente levaria à queda das exportações e à necessidade de importação de alimentos.

Ante essas reações das elites proprietárias, o governo do MAS temporizou, escolheu a sobrevivência econômica, a preservação do latifúndio, uma decisão racional em curto prazo, mas que, no longo prazo, significa assinar e assumir sua derrota política, pois o governo perdeu seu projeto político e, portanto, sua capacidade de representação regional.

No cálculo do governo, a decisão preservou a transição democrática contra as possibilidades de irradiação da violência e uma oposição separatista, razão pela qual assumiu em seu projeto político a demanda regional por autonomias departamentais. O governo MAS incluiu as autonomias departamentais na Constituição, contendo temporariamente as hostilidades vindas da elite boliviana com sede em Santa Cruz. Ao mesmo tempo, a inclusão das autonomias, com um sentido mais horizontal, abriu as possibilidades de articulação da demanda regional e indígena no âmbito de um senso de pertencimento comum, o que tem sido chamado Estado Plurinacional, embora ainda seja um conteúdo a ser construído. No entanto, o custo desse processo foi a redução drástica do alcance da reforma agrária. As propriedades que atualmente possuem mais de 5 mil hectares não podem ser afetadas a menos que contrariem o princípio de que "a terra pertence a quem a trabalha", postulada na Reforma Agrária de 1953.

De que forma a nova Constituição boliviana pretende tratar as disputas em torno da terra e dos seus usos? Ao abordar a estrutura e organização funcional do estado agroambiental, a Carta Magna estabelece que o Presidente da República atuará como a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária e concederá títulos executivos na

¹O Massacre de Porvenir, também conhecido como Massacre de Pando, foi emboscada mortal seguido de massacre ocorrido nas primeiras horas de 11 de setembro de 2008 contra manifestantes de Porvenir, nas cercanias da cidade de Cobija, capital do departamento de Pando. Teve como resultado entre 18 a 20 camponeses indígenas mortos e cerca de 30 desaparecidos. Foi o maior ato de violência política na Bolívia desde 2003. Os manifestantes marchavam para a capital departamental de Cobija para protestar contra as ações do governo departamental durante a crise política nacional iniciada nos primeiros dias de setembro.

distribuição e redistribuição de terras (Art. 172, 27). Também estabelece que o Tribunal Agroambiental é o mais alto tribunal especializado da jurisdição agroambiental, orientando-se pelos princípios da função social, sustentabilidade e outros (Art. 186), operados pelos Tribunais Agroambientais (Art. 189, 4). Entre as funções do Tribunal Agroambiental está a de "resolver em uma única instância" recursos e anulação de títulos executivos, processos administrativos contenciosos, ações judiciais sobre atos ou práticas que atentem contra sejam perigosos ao sistema ecológico e à conservação da flora e fauna (Art. 189). No caso de nações e povos camponeses indígenas, de acordo com uma lei de demarcação jurisdicional (art. 190, 2), as funções do Tribunal Agroambiental serão exercidas por suas autoridades locais, em aplicação de suas regras e procedimentos costumeiros (art. 190, 1). As decisões emitidas serão aceitas por qualquer autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente, com o apoio dos órgãos estatais competentes (Art. 192, 2), de acordo com a Lei de Limites Jurisdicionais (Art. 192, 3).

Quanto às propriedades fundiárias, a Constituição criou distinções importantes. O Estado reconhece: (I) a propriedade agrícola individual; (II) a pequena propriedade agrária; (III) a propriedade comunitária e, por último; (IV) as comunidades (dentro do território camponês nativo). Em particular, resgatou demanda histórica dos povos indígenas das terras baixas do conceito abrangente de território. O artigo 403 reconhece-lhes, sob a categoria controversa do território camponês nativo indígena, o direito a terra, ao uso e exploração exclusivos de recursos naturais renováveis, nas condições determinadas por lei; consulta e participação prévia e informada dos benefícios da exploração dos recursos naturais não renováveis encontrados em seus territórios; o poder de aplicar suas próprias regras, administradas por suas estruturas de representação, e a definição de seu desenvolvimento de acordo com seus critérios culturais e princípios de convivência harmoniosa com a natureza. O reconhecimento também se estende às áreas de produção, uso e conservação de recursos naturais e espaços de reprodução social, espiritual e cultural.

A Constituição estipulou a propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei (Art. 394, I). A pequena propriedade agrária patrimônio da família é isenta de impostos e indivisível, exceto na sucessão hereditária (art. 394, II). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponês nativo, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, bem como isenta de impostos (Art. 394, III). As comunidades do território camponês nativo serão intituladas (Art. 394, III). Os direitos de propriedade de indivíduos dentro de territórios indígenas camponeses são garantidos (Art. 394, II), mas todos os títulos concedidos na

reserva de imposto serão nulos (Art. 350). O Estado reconhece os direitos de exploração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados (Art. 386). As comunidades camponesas indígenas originais localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo (Art. 388 e Art 403, I). A propriedade comercial, por sua vez, está sujeita a revisão e verificação do cumprimento da função econômica e social (Art. 397, III). Quanto à doação de terras fiscais, esta será realizada em favor dos camponeses indígenas, comunidades interculturais e comunidades camponesas que não possuem terras ou as possuem insuficientemente (Art 395. PI), de acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável (Art 395. PI). A Constituição também estimula o acesso das mulheres à propriedade fundiária (Art 395. PI;619, c).

Em relação à exploração e gestão das propriedades fundiárias – que pode ser realizada pela comunidade, por entidade privada, cooperativa ou organização social mista (Art. 306, IV) –, a Carta Magna estabelece normas, dentre as quais merecem destaque: todos os processos de exploração serão sujeitos a consulta pública (Art. 352); o Estado regulará o mercado de terras, evitando o acúmulo de mais de 5.000 hectares, bem como a divisão em áreas menores estabelecidas para a pequena propriedade (Art. 396. I); a gestão e administração podem de propriedades poderão ser realizadas por entidades mistas (Art 351. III); o Estado priorizará políticas e empreendimentos econômicos com ênfase na segurança e soberania alimentar (Art. 405), garantidos por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes de desenvolvimento (Art. 406); no caso da sobreposição fundiária, haverá que vigorar normas de manejo compartilhado com territórios camponeses nativos indígenas, de acordo com seus próprios procedimentos (Art. 385. II). Ademais, o Estado deverá garantir o fornecimento às organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas de treinamento técnico e tecnologia (Art. 334, 1), meios para promover melhoria dos processos de produção, e também preferências em compras do governo (Art. 334, 4).

A Constituição ainda impõe uma série de restrições relativas aos domínios fundiários, com destaque para os seguintes: é proibida a dupla titulação (Art. 398), doação dupla e a venda, troca e doação de terras entregues como doação (Art. 395, II); é proibido obter aluguel de terra gerado a partir do uso especulativo da terra (Art. 395, III); fica expressamente proibida a divisão de propriedades em superfícies menores que a propriedade pequena (Art. 400); nenhum estrangeiro, sob qualquer título, pode adquirir terras do Estado (art. 396, II); e as grandes propriedades entendidas como posse improdutiva da terra são proibidas (art. 398). Também se proíbe a exploração da terra que aplique um sistema de servidão, semi-escravidão ou escravidão nas relações de trabalho (Art. 398).

Relativamente aos recursos naturais, a Constituição estabelece que o modelo de gestão de recursos naturais, de forma obrigatória, terá que ser amigável ao meio ambiente e aos recursos bióticos, hídricos, mineralógicos e outros, capaz de promover a geração de trabalho decente, de modo a contribuir para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Fica explícito que a gestão dos recursos naturais será controlada socialmente, restringindo-se e proibindo-se a acumulação privada de poder econômico, monopólios e oligopólios.

A Constituição boliviana de 2009 também apontou diretrizes para a política de desenvolvimento rural, a começar por seu objetivo mais geral: garantir a soberania e segurança alimentar, priorizando a produção e o consumo de alimentos de origem agrícola produzidos no território boliviano. Colocou sob encargo do Estado o estabelecimento de mecanismos para a proteção da produção agrícola boliviana. E determinou que o país deveria: (1) promover a produção e comercialização de produtos agroecológicos, e proteger a produção agrícola e agroindustrial contra desastres naturais e intempéries, geológicas e desastres; (2) a lei deveria prever a criação de seguro agrícola, programar e desenvolver educação técnica produtiva e ecológica em todos os seus níveis e modalidades; (3) estabelecer políticas e projetos de forma sustentável, buscando a conservação e recuperação de solos; (4) promover sistemas de irrigação, a fim de garantir a produção agrícola; (5) garantir assistência técnica e estabelecer mecanismos de inovação e transferência de tecnologia em toda a cadeia produtiva agrícola; (6) criar banco de sementes e centros de pesquisa genética; (7) estabelecer políticas para promover e apoiar setores produtivos agrícolas com fraqueza estrutural natural; (8) controlar a saída e entrada no país de recursos biológicos e genéticos; (9) estabelecer políticas e programas para garantir a saúde agrícola e a segurança alimentar; (10) e fornecer infraestrutura produtiva, industrial e serviços básicos para o setor agrícola.

Ao fim e ao cabo, os dispositivos da nova Constituição referentes à terra e aos recursos naturais, à questão agrária e aos camponeses e indígenas apontam para a necessidade de profundas transformações no campo boliviano, se o objetivo do Estado e da sociedade forem alcançar o bem-estar coletivo. Mas a Lei, por si só, é impotente para responder sozinho ao desafio, embora possa balizar as formas sociais de seu enfrentamento. O essencial é compreender queo verdadeiro problema da economia nacional está no padrão de desenvolvimento baseado na exploração de matérias-primas sem concatenação com os demais setores da economia (PNUD, 2005). Esse problema estrutural, em seus diferentes estágios – como a exploração da prata no século XIX, do estanho, borracha e hidrocarbonetos no século XX – ainda está presente no ciclo do gás que o país vive atualmente. Na prática, essa

mudança é a única que garantiria romper o círculo vicioso da pobreza estrutural na economia boliviana (SANDOVAL, 2009).

Esse problema estrutural tem sua contrapartida na economia rural, que favorece a produção agrícola voltada exclusivamente para o mercado internacional, principalmente as oleaginosas, como a soja. Se o que se pretende é superar esse esquema fraturado de desenvolvimento rural, é necessário avançar rumo a um modelo que gere superávits, garanta a soberania alimentar, seja ambiental e socialmente sustentável e seja realizado no âmbito do respeito aos direitos humanos. A Carta Magna afirma que, para conseguir isso, o Estado deve recuperar um papel de liderança. Nesse sentido, os novos postulados constitucionais devolvem-lhe os poderes de planejamento do desenvolvimento e a possibilidade de intervir na cadeia produtiva de transformação agrária e florestal (TAMBURINI, 2008), na perspectiva de nivelar as assimetrias estruturais e expandir a base produtiva nacional.

Por outro lado, se, no passado, privilegiou-se a empresa exportadora privada como o sujeito central do desenvolvimento agrário, o modelo proposto pela nova Constituição reconhece uma multiplicidade de atores. No modelo anterior, os camponeses eram considerados pequenos produtores inviáveis e possuidores indígenas de recursos naturais, com baixa capacidade organizacional de aproveitá-los conforme parâmetros de mercado; agora, os camponeses passam a ocupar papel importante nos elos de uma cadeia produtiva em construção, que visa ser inclusiva e equitativa. E isto depois que eles –camponeses agroindustriais e sem terra, povos indígenas e empreendedores madeireiros, etc. - encabeçaram lutas e protestos pelos seus direitos, pela legitimidade de suas reivindicações e pela defesa da viabilidade econômica e ambiental de seus modelos.

A nova constituição propõe vincular não apenas atores ou setores com base em interesses e fluxos econômicos, mas, antes disso, superar as barreiras geradas durante a validade dos modelos anteriores (capitalismo de estado e capitalismo de mercado). É questionável esse entendimento quase mítico de que uma constituição poderá por si só atuar como um “espírito” pairando sob a consciência de cada um, por isso o que tratamos aqui diz respeito ao conteúdo da carta e não necessariamente que esses avanços por si só mudem toda uma estrutura e uma cultura jurídica e/ou política do lugar. O desenvolvimento legislativo adequado a esta orientação política deve levar em conta as diretrizes básicas expressas nos artigos analisados, após eliminar as contradições e neutralizar as distorções na interpretação, a fim de projetar medidas para consolidar o progresso.

Como salientou Manolli (2010), uma vez que o povo boliviano não é apenas a reunião de indivíduos fragmentados (sociedade civil), mas também as nações e os povos indígenas

camponeses, portanto, o bem comum tem um nível nacional, para todos, mas também um nível particular, pelo desenvolvimento de cada particularidade cultural que compõe a sociedade. Vista dessa perspectiva, a reforma agrária é uma tarefa pendente no país, não como uma nacionalização da propriedade da terra, nem como afirmação absoluta da propriedade privada, cuja concentração é fonte de enriquecimento e põe em risco a sobrevivência de indivíduos. Nesse sentido, a propriedade da terra deve ser plural (individual, familiar, comercial e comunitária), desde que seu uso seja "em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário" (Art. 397, III). Essa definição da função socioeconômica não nega o interesse privado do proprietário, mas o subordina ao interesse geral, porque incorpora um horizonte de vida em que todos podem se encaixar, não apenas os "mais fortes" ou aqueles inseridos com sucesso no mercado, que são cada vez menos devido à tendência à concentração de capital. Por esse motivo também, a nacionalização de recursos naturais não renováveis, o controle comunitário de energias renováveis em territórios indígenas camponeses e o controle estatal da propriedade individual da terra são dispositivos necessários, embora não suficientes para a construção de uma base comum, no âmbito da heterogeneidade do povo boliviano.

A historiografia boliviana indica que não há propriedade absoluta da terra, mas, as propriedades de grande e médio porte devem cumprir o que chamamos de “função socioeconômica” ou uso produtivo e, atualmente, sustentável da terra. Apesar dessa garantia contra as grandes propriedades, alcançada através da Revolução Nacional de 1952, onde indígenas e camponeses ocuparam e destruíram as haciendas na área andina, as grandes propriedades se reproduziram nas terras baixas do país, o Oriente. O Estado de 1952, que dependia da exportação de minerais, definiu a necessidade de diversificar a economia através da criação de uma burguesia agroindustrial no Oriente, região isolada do eixo econômico nacional e com a estrutura agrária menos desigual do país até 1953. (Os pequenos produtores representavam 67% dos produtores e ocupavam 49% da área total, enquanto as haciendas compunham 10% e ocupavam 41% da terra, de acordo com o I Census of Agriculture, 1950).

É possível perceber que na parte ocidental do país, a expulsão das haciendas significou a hegemonia no controle territorial rural, que durante este meio século absorveu inclusive aos núcleos urbanos das cidades intermediárias. É dizer que em um processo longo as comunidades indígenas, campesinas e originárias que recuperaram suas terras exerciam cada vez com mais força um tipo de autogoverno (expressado nas organizações sociais dos níveis

de comunidade subcentral-central-federação-confederação) não reconhecido por o Estado e desde a Lei de Participação Popular, um vínculo mais estreito ainda que também conflitivo, como a institucionalidade estatal (municípios). As autonomias indígenas hoje assumem seu conteúdo nesta possibilidade de reconhecimento constitucional das formas indígenas de autogoverno e sua articulação com a institucionalização liberal, de que necessariamente sairá algo novo. Mas se é esse o horizonte que emergiu contra a Reforma Agrária no ocidente do país, a situação é desde sempre muito distinta no oriente.

No oeste do país, a expulsão das haciendas significou hegemonia no controle territorial rural, que durante esse meio século absorveu até os núcleos urbanos das cidades intermediárias. Em outras palavras, e em um longo processo, as comunidades indígenas, camponesas e nativas que recuperaram suas terras exerceram cada vez mais um tipo de autogoverno (expresso nas organizações sociais dos níveis comunitário-subcentral-central-federação-confederação) não reconhecidos pelo Estado, e, pela Lei da Participação Popular, um vínculo mais estreito, embora também conflitivo, como as instituições estaduais (municípios). As autonomias indígenas hoje assumem seu conteúdo nessa possibilidade de reconhecimento constitucional das formas indígenas de autogoverno e sua articulação com instituições liberais, das quais algo necessariamente emergirá. Mas se esse é o horizonte que surgiu com a Reforma Agrária no oeste do país, a situação é muito diferente no leste (MONTROYA, 2009).

Além do contexto macro, que por si só já se apresenta imerso uma teia complexa, as divergências internas bolivianas são sem dúvidas marcantes. Elas constituem e protagonizam disputas e episódios de violência durante toda a sua história Republicana. De um lado os indígenas camponeses originários e de outro aquela antiga “elite crioula”. Muitos problemas referentes a questão das terras dizem respeito a esse ambate. De um lado uma tentativa do governo do MAS (2006-2019) em realocar os indígenas denominados como “indesejáveis” por alguns grupos, para povoar as terras baixas, em especial Santa Cruz. Ao mesmo tempo em que os críticos cruceños alegam que o governo se “esquece” de cumprir suas obrigações naquele território fazendo com que a população construa maneiras de sobreviver sem a presença estatal.

Embora possa parecer apenas nominativa, essa transformação política é fundamental. A política moderna, enquanto institucionaliza a divisão de poderes e um aparato burocrático que medeia entre o governo e a sociedade civil, defende o interesse privado da classe capitalista (como foi despida novamente na crise financeira global e no alívio estatal, apesar de ao credo neoliberal). Transformar a política, ou melhor, devolver o conteúdo comum, de

uma coisa pública, implica a construção de mecanismos institucionais que controlam e impedem a reprodução do público e do bem comum em benefício de poucos. Agora, se o Estado moderno foi considerado o mecanismo de controle e administração do bem comum nas mãos de um setor dominante da sociedade e foi legitimado por um "interesse geral" que oculta esse ganho privado, construir um Estado Plurinacional exige retornar à sociedade, no nosso caso ao povo boliviano, a soberania do bem comum.

Muitos autores que são favoráveis e otimistas em relação a esse novo modelo normativo plural porque para Manolli (2010) embora possa parecer apenas nominativa, essa transformação política é fundamental. A política moderna, enquanto institucionaliza a divisão de poderes e um aparato burocrático que medeia entre o governo e a sociedade civil, defende o interesse privado da classe capitalista (como foi despida novamente na crise financeira global e no alívio estatal, apesar de ao credo neoliberal).

Todavia, Manolli (2010), prossegue em sua análise explanando que o povo boliviano não é apenas a reunião de indivíduos fragmentados (sociedade civil), mas também as nações e os povos indígenas camponeses, portanto, o bem comum tem um nível nacional, para todos, mas também um nível particular, pelo desenvolvimento de cada particularidade cultural que compõe a cidade. Vista dessa perspectiva, a reforma agrária é uma tarefa pendente no país, não como uma nacionalização da propriedade da terra, mas também como uma propriedade privada absoluta, cuja concentração e fonte de enriquecimento põe em risco a sobrevivência de indivíduos. Nesse sentido, a propriedade da terra é plural, pode ser individual, familiar, comercial e comunitária, desde que seu uso seja "em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário" (Art. 397.III). Essa definição da função socioeconômica não nega o interesse privado do proprietário, mas a subordina ao interesse geral, porque incorpora um horizonte de vida em que todos podem se encaixar, não apenas os "mais fortes" ou aqueles inseridos com sucesso no mercado, que são cada vez menos devido à tendência à concentração de capital e que não pode terminar em nada porque a natureza e os seres humanos estão sendo destruídos em escala planetária. Por esse motivo também, a nacionalização de recursos naturais não renováveis, o controle comunitário de energias renováveis em territórios indígenas camponeses indígenas e o controle estatal da propriedade individual da terra são dispositivos necessários, embora não suficientes para a construção de uma base comum, no âmbito da heterogeneidade do povo boliviano.

Em suma a análise do conteúdo da nova Constituição Política do Estado Boliviano, relacionada ao meio ambiente, recursos naturais, terra e território estão inseridos na parte

denominada como: Entre as Bases Fundamentais do Estado. A Nova Constituição Boliviana reconhece como Princípios, Valores e Finalidades do Estado a “terra sem maldade” "viver bem" e sustentar esses valores de unidade, entre outros, na "igualdade de oportunidades e na distribuição e redistribuição de produtos e bens sociais" (Art. 8), entre os quais a terra é incluída.

A estrutura e organização funcional do estado agroambiental estabelece-se que o Presidente da República atuará como a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária e concederá títulos executivos na distribuição e redistribuição de terras (Art. 172. 27). Na carta constitucional fica estabelecido que o Tribunal Agroambiental seja o mais alto tribunal especializado da jurisdição agroambiental. Eles são administrados, em particular, pelos princípios da função social, sustentabilidade e outros (Art. 186), operados pelos Tribunais Agroambientais (Art. 189.4). Entre as funções do tribunal agroambiental, está estabelecido para "resolver em uma única instância" recursos, anulação e anulação de títulos executivos, processos administrativos contenciosos, ações judiciais sobre atos ou práticas atentos ou perigosos ao sistema ecológico e à conservação da flora e fauna (Art. 189). No caso de nações e povos camponeses indígenas, de acordo com uma lei de demarcação jurisdicional (art. 190. 2), as funções do Tribunal Agroambiental serão exercidas por suas autoridades, em aplicação de suas regras e procedimentos (art. 190.1). As decisões emitidas serão aceitas por qualquer autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente, com o apoio dos órgãos estatais competentes (Art. 192. 2), de acordo com a Lei de Limites Jurisdicionais (Art. 192. 3).

A estrutura e organização territorial do Estado no que diz respeito à questão fundiária reconhece quatro tipos de unidades territoriais: departamentos, províncias, municípios e territórios indígenas camponeses nativos (Art. 269.1); cada um deles, respectivamente, sob um regime de autonomia camponesa nativa departamental, regional, municipal e indígena, com competências definidas em categorias de: Competências Privadas, Exclusivas, Concorrentes e Compartilhadas (Art. 297. 1 a 4), relacionadas à questão fundiária, produção e conservação. Pelo aparato constitucional o Estado garante o fornecimento às organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas o acesso a treinamento técnico e tecnologia (Art. 334.1). A abertura de mercados. A melhoria dos processos de produção (art. 334.1). Estão inseridos nas preferências em compras do governo (Art. 334.4).

A propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão será regulada por lei (Art. 394.I). A pequena propriedade agrária é patrimônio da família, isenta de impostos, é indivisível (exceto sucessão hereditária) (art.

394.II). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponesa nativa, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, isenta de impostos sobre a propriedade agrária (Art. 394.III). As comunidades do território camponês nativo serão intituladas (Art. 394. III). Os direitos de propriedade de indivíduos dentro de territórios indígenas camponeses indígenas são garantidos (Art. 394.II). Todos os títulos concedidos na reserva de imposto serão nulos (Art. 350). Recursos florestais, o Estado reconhece os direitos de exploração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados (Art. 386). As comunidades camponesas indígenas originais localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo (Art. 388 e Art 403.I). A propriedade da propriedade comercial está sujeita a revisão e verificação do cumprimento da função econômica e social (Art. 397.III).

Em relação à doação de terras fiscais, de acordo com a Carta Constitucional, será realizada a favor dos camponeses indígenas, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem insuficientemente (Art 395. PI); de acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável (Art 395. PI), De acordo com a propriedade do acesso das mulheres (Art 395. PI), 619 c. Controle e direção As políticas públicas são: O Presidente do Estado é a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária, a entidade responsável pela reforma agrária (Artigo 404). O Estado assume controle e direção em toda a cadeia de gestão de recursos naturais (Art. 351. I). Controle social e participação no desenho de políticas setoriais (art. 351. III).

A gestão e administração podem ser realizadas por entidades mistas (Art 351. III). Todos os processos de exploração serão sujeitos a consulta pública (Art. 352). O Estado regulará o mercado de terras, evitando o acúmulo de mais de 5.000 hectares, bem como a divisão em áreas menores estabelecidas para a pequena propriedade (Art. 396. I). d) O uso de políticas públicas é: O Estado priorizará políticas e empreendimentos econômicos com ênfase na segurança e soberania alimentar (Art. 405), garantidos por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes de desenvolvimento (Art. 406). Recursos renováveis são usados de maneira sustentável (Art. 380. I). Os solos devem ser utilizados de acordo com sua maior capacidade de uso (Art. 380. II). As áreas protegidas cumprem funções ambientais, sociais e econômicas (Art. 385. I). e) Da sobreposição A política pública é: casos de sobreposição, eles apenas estabelecem normas de manejo compartilhado com territórios camponeses nativos indígenas, de acordo com seus próprios procedimentos (Art. 385. II).

Este modelo de desenvolvimento é baseado nos princípios de igualdade, distribuição e redistribuição (Art. 8): O princípio de igualdade reflete uma orientação social profunda do

modelo de Estado, evitando as diferenças naturais da condição humana. O princípio da igualdade restringe a distribuição para ou em benefício das grandes massas da população desapropriada, portanto, espera-se que a distribuição seja orientada para tais massas. A passagem mais curta para alcançar o princípio da igualdade é a redistribuição de bens públicos e privados e bens patrimoniais. O conceito é o trânsito (ou desapropriação) de bens e serviços de poucos indivíduos para multidões. O caminho curto para alcançar o princípio da igualdade é a redistribuição de materiais públicos e privados e bens patrimoniais. O conceito é o trânsito (ou desapropriação) de bens e serviços de poucos indivíduos para multidões. Nesse modelo econômico, o Estado reconhece, respeita e protege a iniciativa privada (art. 308) e, além disso, promove a organização econômica da comunidade (art. 307). Todas as formas de organização econômica gozam de igualdade legal perante a lei (Art. 311. I).

O modelo econômico plural estabelecido na Carta Maior em seus princípios e valores, é fortemente orientado socialmente, no qual o princípio do Estado e da Lei Fundamental de gozo ou exercício em pé de igualdade pode prevalecer arriscadamente (Art. 14.II) , sobre "viver bem" entre diferentes indivíduos na visão de mundo e nos talentos. O modelo econômico plural baseia-se no uso de recursos naturais, principalmente orientado para a industrialização como forma de agregar valor e reduzir a comercialização de matérias-primas (Art. 9.6).

O modelo econômico plural investiga em detalhes uma ampla classificação de proibições relacionadas ao trabalho fundiário, algumas já extintas e sem registros recentes na jurisprudência boliviana, como é o caso da proibição da escravidão. Por outro lado, qualquer relação de serviço, dependência ou dedicação exclusiva ao trabalho decente, poderia ser intencionalmente entendida e aplicada como servidão se fosse regulamentada como um conceito amplo e genérico e, portanto, viável para a aplicação do aspecto condicionado do direito de propriedade sobre a terra. O modelo econômico plural, além de respeitar e garantir a propriedade individual e coletiva da terra (Art. 311. II.2), está profundamente vinculado ao direito à titulação coletiva de terras e territórios, basicamente dirigido a nações e povos indígenas indígenas camponeses (cuja existência é anterior a 12 de outubro de 1492) (art. 30.6, 10, 14, 16). O modelo condiciona o direito à titulação coletiva de terras de grupos privados, ao cumprimento da função social (em primeira instância) e da função econômico-social (em segunda instância).

O modelo econômico plural do texto constitucional é amplo e específico na especificação dos direitos sociais e econômicos das pessoas, no que diz respeito ao trabalho e emprego em todas as suas formas, seja individualmente, em sindicatos ou em livre associação.

No entanto, em sua ampla concepção, o conteúdo dos direitos civis das pessoas seria antagônico caso sua regulamentação fosse ambígua em termos de especificação do escopo da restrição da servidão, em detrimento do direito ao trabalho decente, entendido como um relacionamento de serviços ou subordinação trabalhista.

Promover atividades produtivas e de industrialização, gerenciando recursos econômicos para pesquisa, assistência técnica e transferência de tecnologia. O modelo de economia plural, por meio do Estado, estabelece proteção especial para organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas, organizações ou associações de pequenos produtores e organizações de economia comunitária, às quais fornece acesso a treinamento técnico e à tecnologia, abertura de mercados, melhoria dos processos de produção e preferências nas compras governamentais.

A Caracterização do modelo de gestão de recursos naturais estabelece um modelo de gestão de recursos naturais intimamente ligados ao modelo de economia plural, no qual os recursos naturais são “de propriedade do povo boliviano” e serão administrados pelo Estado, em garantia da propriedade individual e coletiva da terra. Os princípios propostos para o modelo de gestão de recursos naturais visam superar a dependência da exportação de matérias-primas e alcançar uma economia de base produtiva, na qual o Estado poderá “intervir em toda a cadeia produtiva dos setores estratégicos”, buscando garantir o fornecimento e a qualidade de vida interna, respeitando a iniciativa empresarial com segurança jurídica e promovendo e promovendo a área comunitária da economia (rural e urbana) como alternativa solidária. Da mesma forma, o modelo de gestão de recursos naturais estabelece, de forma obrigatória, a gestão amigável do meio ambiente e dos recursos bióticos, hídricos, mineralógicos e outros para a geração de trabalho decente, de modo a contribuir para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Fica explícito que a gestão dos recursos naturais será baseada socialmente, restringindo e proibindo a acumulação privada de poder econômico, monopólio e oligopólio.

A propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei. A pequena propriedade agrária é patrimônio da família, isenta de impostos, é indivisível (exceto sucessão hereditária). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponesa indígena, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, isenta de impostos sobre a propriedade agrária. As comunidades dentro do território camponês nativo terão o título. O direito dos proprietários privados ao interior dos territórios indígenas camponeses é garantido. Qualquer título concedido na reserva fiscal será nulo; O Estado reconhece os direitos de extração florestal em

favor de comunidades e operadores privados; As comunidades camponesas indígenas localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de exploração e manejo.

Fica decretado a provisão de terras fiscais em favor de grupos camponeses indígenas, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem insuficientemente; de acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável e de acordo com a propriedade do acesso das mulheres. Em relação ao latifúndio, fica decretado que grandes propriedades, entendidas como posse improdutiva da terra, são proibidas, e, é motivo para expropriação e / ou reversão da terra.

O Estado regulará o mercado de terras. O trabalho é a fonte fundamental para a aquisição e conservação de propriedades agrárias. Está delimitado constitucionalmente que a propriedade agrária individual e coletiva, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei.

Os recursos naturais são considerados de natureza estratégica e pertencem ao povo boliviano; o Estado é o administrador com base no interesse coletivo de direitos reconhecidos. O Estado concede direitos de propriedade individual e coletiva sobre a terra, desde que cumpra uma função social ou econômico-social. As propriedades da comunidade, compostas por território indígena camponês indígena, são declaradas indivisíveis, inalcançáveis, inalienáveis e irreversíveis, estão isentas de impostos sobre propriedades agrárias. As comunidades camponesas nativas localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo. O Estado reconhece os direitos de extração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados. Com a proteção do Estado, são reconhecidas: as Organizações Econômicas Camponesas (OECas), micro e pequenas empresas, organizações ou associações de pequenos produtores e organizações de economia comunitária.

Seguindo com o texto da carta maior, a política fundiária e de recursos naturais estabelecida neste documento aqui analisado baseia-se no reconhecimento da natureza estratégica da terra, floresta, biodiversidade, energia e outros recursos naturais; concede ao Estado a função e a competência exclusivas da administração em nome de seus proprietários (o povo boliviano). Nesse contexto, a política fundiária descrita aqui nesta carta política estabelece que conceda direitos de propriedade individual e coletiva sobre a terra, desde que cumpra uma função social ou econômico-social. O Estado reconhece a: (I) Propriedade agrícola individual, (II) A pequena propriedade agrária, (III) Propriedade comunitária e por ultimo, (IV) As comunidades (dentro do território camponês nativo). A alocação de terras fiscais será feita em favor ou de acordo com: Grupos indígenas, camponeses, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem

insuficientemente (Art. 395.I). De acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável (Art. 395.I). De acordo com a propriedade das mulheres de acessar (Art. 395.I).

De quem é a terra?

Segundo a Constituição atual a terra é propriedade do Estado boliviano e do povo. Isso significa que “a terra é propriedade das 36 nações e camponeses indígenas, nações que exercerão funções do Tribunal Agroambiental por meio de suas autoridades, na aplicação de suas regras e procedimentos (Art. 190.1) e cujas decisões serão seguidas por toda a autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente com o apoio dos órgãos estatais competentes. No Estado Plurinacional Boliviano, a autoridade mais alta em questões fundiárias é o Presidente da República, versus Prefeitos ou Governadores do Departamento, de acordo com a Constituição e os Estatutos, respectivamente.

As preferências no acesso às terras do Estado, de reversão ou redistribuição (domínio público), só podem ser distribuídas sob o regime do sistema comunitário e não a título pessoal. Este procedimento projetado neste documento exigirá regulamentos específicos para evitar procedimentos aleatórios e injustos. Existe dupla concorrência ou incompatibilidade de competências em relação à política fundiária porque, de acordo com a Nova Constituição não pode ser delegada pelo Governo Central (jurisdição exclusiva); Exclusivo para o Departamento de Santa Cruz; e Compartilhado pelos departamentos de Tarija, Beni e Pando. A entidade encarregada de avaliar a FES, atualmente INRA, deve expandir seus poderes e se transformar em uma instância de jurisdição múltipla em questões agrárias, sociais, trabalhistas, ambientais e criminais. Em outras palavras, o INRA deixa de ser uma instituição técnica para ser uma instituição jurisdicional com poder coercitivo.

Os regulamentos para o cumprimento da FES projetados aqui, além das funções econômicas da terra como meio de produção, incorporam funções trabalhistas, ambientais, sociais e criminais. Enquanto isso, o Estatuto planeja garantir o prelúdio da propriedade emanado do trabalho da terra, estabelecendo que "a terra pertence àqueles que a trabalham". O FES (Função Econômica Social), conforme projetado pode ser aleatório, incerto e gerar insegurança. Em todos os casos, o FES é apresentado como a única e mais alta condição dos direitos à terra, e como um poderoso mecanismo de distribuição e redistribuição de para o benefício exclusivo de grupos de camponeses indígenas que não o possuem ou o possuem insuficientemente. O modelo econômico plural projetado é extenso em detalhes ou tipificação de proibições relacionadas ao trabalho fundiário; no entanto, é impreciso no detalhamento de

garantias, seguro de produção e outros, que devem ser especificados na legislação específica em matéria agrária e recursos naturais.

Com relação aos direitos e obrigações do cidadão (“produtores”) e do Estado, o conteúdo referente ao cumprimento da FES é, na lei maior e nos Estatutos, uma longa lista de obrigações perpétuas, que convertem a agricultura, pecuária e a floresta é uma requerente permanente do direito de possuir a terra. Por esse motivo, devem ser especificados os procedimentos e o escopo da avaliação do FES, bem como as garantias, financiamento, instrumentos e mecanismos legais, tecnologias, mercados e todos os tipos de incentivos comerciais, tributários, tarifários e outros para a Conformidade com a FES.

Também é conveniente apontar, a título de reflexão, os riscos ou efeitos desfavoráveis resultantes da aplicação da política fundiária, principalmente no leste da Bolívia. Esses riscos são: As políticas anteriores de terra e produção de terras foram escolhidas, entende-se, para romper relações de trabalho e cooperação com produtores agrícolas privados, promovendo situações de confronto entre os vários atores da área rural. Essa situação de abstenção de apoio e proteção aos setores e atores agro-produtivos se originou e continuará a causar desincentivos e diminuição da capacidade produtiva e competitiva. Essa situação induz a tipificar o cidadão como incapacidade produtiva e, conseqüentemente, tornar a terra suscetível à reversão, independentemente da origem da posse ou propriedade. O medo permanente de reversão de terra (e perda de investimentos) enfrentado por atores produtivos, independentemente do tamanho da propriedade rural, pode levar a uma queda drástica nos níveis de produção de alimentos e, de maneira semelhante, provocar um forte declínio na promoção do emprego; uma situação que indubitavelmente levará à perda de mercados e importação de alimentos.

Para ajudar a identificar as prioridades desse novo arcabouço jurídico, sugere-se, a título de exemplo, a constitucionalização das seguintes leis: 1) Direito do seguro agrícola 2) Direito financeiro agrícola 3) Direito da propriedade privada rural 4) Direito Fundos de garantia para produção rural 5) Lei do Instituto de Treinamento Técnico Agrícola e Florestal 6) Lei da Polícia Rural 7) Lei da Matriz Energética da Produção Agropecuária 8) Lei da Assistência Médico-Social Rural 9) Lei de estradas rurais.

No Estado Plurinacional da Bolívia, a conformação da realidade rural contemporânea advém do processo que gerou a Reforma Agrária e as tentativas durante o último decênio do século XX, por reorientá-la com políticas e normas que, contudo, não atingiram seu objetivo. O resultado desse processo foi que em mais de meio século de vigência e inumeráveis planos de desenvolvimento rural geraram uma estrutura inequitativa de posse de terras, dominada

pelo minifúndio na região dos Andes no Ocidente e o latifúndio nas terras baixas do Oriente, assim com desiguais acesso a condições de crédito, insumo e serviços para o desenvolvimento das unidades produtivas. Assim, a história nos mostra como as interruptas políticas nacionais aprofundaram este modelo dicotômico pelo qual a economia camponesa perdeu o peso específico que tinha na cesta básica familiar boliviana. Em contrapartida, no Oriente se facilitou a consolidação de um sistema de produção agroindustrial principalmente orientado a exportação, beneficiando por os preços internacionais de certos produtos, o acesso a créditos e uma distribuição discricionária de terras do estado, que também foram objeto de uso especulativo.

Cabe aqui ressaltar que o quadro agrário boliviano existente nos anos de 2006 foi corroborado pelos dados oficiais do antigo Conselho Nacional de Reforma Agrária, referentes ao total de 57.305.322 hectares distribuídos no período 1953-1992. Dezesete mil proprietários médios e grandes (de 500 a 50.000 hectares) distribuíram quase quarenta milhões de hectares; vale dizer que sessenta e oito por cento da superfície da Terra foram entregues a dezoito por cento dos beneficiários. Enquanto isso, no outro extremo, para mais de 27 mil pequenos proprietários, foram concedidos 4.800.000 hectares, ou seja, trinta e cinco por cento dos beneficiários mantiveram oito por cento da terra distribuída. Finalmente, as propriedades da comunidade, que representavam 21% da terra distribuída - mais de 12 milhões de hectares - beneficiaram quarenta por cento da população (333.403 pessoas).

No Oriente, a desigualdade na distribuição da terra era ainda maior: naquela região, 92% da terra eram entregues a proprietários de terras médias e grandes, enquanto o restante era distribuído entre pequenos camponeses apoiados pelo Estado com planos de colonização direcionados. A Reforma Agrária considerou os povos indígenas do Oriente como interditos, negando-lhes a possibilidade de exercer direitos por si mesmos. E seus territórios, como áreas de "desperdício", passaram para as mãos da nova oligarquia emergente, que os apropriou definitivamente (TANBURINI, 2009). Essa estrutura desigual da posse da terra facilitou a configuração de uma elite proprietária de terras que assumiu o Estado nas terras baixas e controlou os organismos encarregados de operar a Reforma, que logo transformou a Reforma em uma Contra-Reforma agrária no Art. 1º do Decreto Supremo 3464 da Reforma Agrária, convertido em Lei em 1956.

Esse termo cunhado por Ernest Feder (1983) indicando a reação da elite latino-americana aos processos políticos da reforma agrária e sua resistência ativa às tentativas de materializá-las, expressas em políticas, práticas, tradições ou direções que, individual ou

coletivamente, busquem ou tentem desfazer qualquer tentativa de impor mudanças na estrutura rural da América Latina. 632 (HEALY, 1983, p.49).

Enquanto isso, no outro extremo, para mais de 27 mil pequenos proprietários, foram concedidos 4.800.000 hectares, ou seja, trinta e cinco por cento dos beneficiários mantiveram oito por cento da terra distribuída. Finalmente, as propriedades da comunidade, que representavam 21% da terra distribuída - mais de 12 milhões de hectares - beneficiaram quarenta por cento da população (333.403 pessoas). No Oriente, a desigualdade na distribuição da terra alcançava índices superiores: naquela região, 92% da terra eram entregues a proprietários de terras médias e grandes, enquanto o restante era distribuído entre pequenos camponeses apoiados pelo Estado com planos de colonização direcionados. A Reforma Agrária considerou os povos indígenas do Oriente como interditos, negando-lhes a possibilidade de exercer direitos por si mesmos. E seus territórios, como áreas de "desperdício", passaram para as mãos da nova oligarquia emergente, que os apropriou definitivamente (TANBURINI, 2009).

O caso mais emblemático foi o que marcou a intervenção presidencial da Reforma Agrária, denominada "BOLIBRAS", que denunciou a tentativa de apropriação de mais de 100.000 hectares de terra pelo então Ministro da Educação do governo de Jaime Paz Zamora, em 1992. Após quatro anos de discussão e após uma grande mobilização indígena-camponesa, a Lei nº 1715 (Lei do INRA) foi aprovada em 18 de outubro de 1996. Este propôs, como um de seus objetivos fundamentais, submeter à revisão jurídica técnica todos os títulos e procedimentos emitidos pela Reforma Agrária desde 1953.

Os processos tiveram que ser comparados com uma verificação no local para verificar a legalidade do processamento e o cumprimento da função social econômico (FES) nas terras. A execução deste processo, denominada saneamento (art. 65 da Lei do INRA), foi confiada pela lei ao Instituto Nacional de Reforma Agrária, para sua conclusão em um período de dez anos. No entanto, os padrões regulamentares e técnicos que garantiram o cumprimento da Lei do INRA foram violados permanentemente pelos operadores administrativos, bem como várias administrações governamentais tentaram, durante o período de sua aplicação, aprovar regulamentos que alterassem os postulados da lei.

Por outro lado, a Lei do INRA substituiu o princípio constitucional de que a terra pertence àqueles que a trabalham com o pagamento de impostos como condição para manter o direito de propriedade e estabeleceu o leilão público como a única ferramenta para a distribuição da terra. Esses mecanismos promoveram a criação de um mercado para regular o acesso e a recuperação de terras a serem comercializadas novamente.

O lento progresso do processo de saneamento fez com que essas medidas praticamente não fossem utilizadas. Em particular, o Reino da Dinamarca, que financiou programas de titulação de terras indígenas de 1998 a 2008. A Lei INRA, finalmente, embora não abolisse a figura do latifúndio, revogou o procedimento de afetação, pelo que permaneceu como uma figura meramente decorativa, sem possibilidade de ser aplicada na realidade. Em relação à promoção da produção agrária e da distribuição equitativa de seus produtos a excessiva concentração de recursos da terra explica o surgimento de uma estrutura econômica agrária dominada pela empresa agroindustrial voltada quase exclusivamente à exportação, principalmente nas terras baixas.

Embora o setor de agro-exportação tenha sido posicionado e mantido níveis de vinte a trinta por cento de contribuição para o Produto Interno Bruto Nacional, a redistribuição dos excedentes que o setor gerou nunca foi totalmente clara. Também foi gerado um processo importante de obtenção de terras improdutivas, que apoiava empréstimos hipotecários que raramente eram honrados. Calcula-se que, entre as dívidas do Banco Agrícola da Bolívia e o sistema bancário privado, o Estado tenha absorvido mais de 600 milhões de dólares nos últimos 20 anos, como resultado do perdão da dívida e subsídios à produção (MCLEAN AVAROA, 2000). Nesse cenário, as comunidades camponesas estavam perdendo terreno como proverbiais provedores de alimentos para a cesta básica familiar boliviana, cuja contribuição total na década de 1950 representou setenta por cento do total e na década de 90 caiu abaixo de quarenta por cento. Isso se deve, entre outras razões, à liberalização dos mercados, à entrada massiva de produtos importados de baixo preço e às políticas de incentivo inexistentes para as unidades camponesas.

Para aliviar a difícil situação da economia camponesa nesse período, duas Políticas de desenvolvimento rural em tempos de boom e crise do modelo neoliberal, respectivamente: a Estratégia para a Transformação Produtiva da Agricultura (ETPA) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Agrícola (ENDAR). O primeiro foi enquadrado no conceito de segurança alimentar, instituído pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar. A ETPA gerou o desenvolvimento e a implementação do Projeto de Apoio à Segurança Alimentar (PASA), que foi financiado pela União Europeia e prestou atenção especial à economia familiar camponesa das áreas mais pobres do país.

No entanto, essa política teve pouco impacto sobre os camponeses ocidentais, exceto o que estava ligado à economia de gado leiteiro ou o que estava localizado em áreas com menos riscos climáticos (URIESTE e KAY, 2005, p. 28).

A ajuda da cooperação internacional para os povos indígenas tentou nivelar essa situação, fornecendo recursos e assistência técnica especializada, embora nem sempre respeitando suas particularidades sociais e culturais. Um exemplo disso foi a enorme ajuda para as florestas indígenas bolivianas serem comercializadas sob a estratégia de uso sustentável dos recursos florestais (TAMBURINI, 2005b). Em relação à exploração racional da terra o modelo de monocultura e exploração irracional da madeira gerou processos de desmatamento e degradação que até o momento não foram controlados.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Sustentável, em 2007 a Bolívia tinha uma cobertura florestal de 54,9 milhões de hectares em suas quatro ecorregiões naturais: Amazônia, Chiquitania, Chaco e Andes (BOLFOR, 2009). Foram emitidos vários instrumentos para a regulação e gestão dos recursos naturais, a fim de preservar a capacidade de usar os solos e recursos existentes no local e fornecer ao Estado instrumentos para uma distribuição ordenada das terras e florestas nacionais.

Todas essas normas foram enquadradas no novo paradigma do desenvolvimento sustentável, pelo qual as necessidades da geração atual poderiam ser atendidas, Entre outras, a Lei do Meio Ambiente nº 1333 de 1992, a Lei Florestal nº 1700, a Lei INRA N ° 1715. Decretos Supremos de constituição de áreas protegidas, de Terras de Produção Florestal Permanente e produção florestal, em nível nacional; aprovação de planos de uso da terra, em nível departamental, etc. 635, sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras (Art. 2, Lei Ambiental).

Em 2007, dos 9,2 milhões de hectares sob manejo florestal, quase 6 milhões eram de propriedade de 81 empresas madeireiras, enquanto cerca de 2.000 beneficiários acessaram pouco mais de três milhões de hectares de floresta. Por outro lado, embora o universo de espécies colhidas tenha se expandido consideravelmente, superando a matriz seletiva do regime florestal dos anos 70, as modificações em vários regulamentos técnicos e tributários fizeram com que a madeira fosse utilizada no ritmo das demandas do mercado, fora da lógica da sustentabilidade ambiental. Com base nos relatórios do governo, a taxa anual de desmatamento foi, entre meados da década de 1970 e 1980, de 46.000 hectares, enquanto entre as décadas de 1980 e 1990, subiu para 152.000 hectares, atribuídos principalmente à propriedade agroindustrial de médio e grande porte e à primeira boom da soja, que levou à promulgação da Lei Florestal em 1996.

Hoje, a taxa de desmatamento é de cerca de 300.000 hectares. Somente entre 2004 e 2007, a Bolívia perdeu quase um milhão de hectares de floresta. Embora as exportações de madeira tenham aumentado significativamente e a Certificação Florestal Voluntária seja uma

realidade que beneficia quase exclusivamente o setor de exploração madeireira, a economia de colheita de castanha do Norte-Amazonas, que explora o trabalho de indígenas e camponeses sob a lógica da era da borracha, continua a ser uma realidade difícil de superar.

Os direitos mais importantes estão consagrados no Art. 171 do CPE: à titulação de seus territórios. Esta é a Lei nº 11686, que foi tributada com base no volume das espécies colhidas. As espécies que sofreram degradação quase à beira da extinção foram mara (mogno), cedro, carvalho e púrpura, entre outras.

A Bolívia certificou com um selo verde no Conselho da Sociedade Florestal (FSC), mais de 2 milhões de hectares como Terras de origem comunitárias (TCO), o reconhecimento de suas organizações e autoridades tradicionais e suas formas de resolução de conflitos. A Lei do INRA incorporou o mandato expresso de titular os territórios em um período peremptório. Em julho de 1996, a Lei Florestal nº 1700 reconheceu o direito ao uso e exploração exclusivos dos recursos florestais existentes, dando certa abrangência ao exercício dos direitos territoriais indígenas, apesar de esta disposição ter sido amplamente violada por autoridades de plantão quando concessões florestais foram concedidas em territórios indígenas em 1997.

Em relação à constitucionalização das instituições e instrumentos que garantem segurança jurídica na terra a Bolívia conta com a atuação do INRA. Segundo documentos oficiais a missão histórica da Lei do INRA foi a execução do processo de saneamento de propriedades agrárias que encontrou sérias dificuldades estruturais e conjunturais em sua aplicação, as quais, em por sua vez, tornou-se um processo altamente complexo e permanentemente pressionado por todos os seus atores. Se um de seus objetivos centrais era recuperar terras obtidas de forma fraudulenta para redistribuição entre aqueles que não a possuíam, o processo se tornou paradoxalmente uma fonte de oportunidades para formalizar fraudes e terras obtidas de maneira dúbia e sem trabalho de campo. Isso foi possível graças ao fato de os operadores que se encarregaram da aplicação da regra ser os setores proprietários que concentraram o recurso.

A Lei suprema da organização do estado resgata, em parte, essa demanda histórica dos povos indígenas das terras baixas do conceito abrangente de território. O artigo 403 reconhece, sob a categoria do território camponês nativo indígena, o direito à terra, ao uso e exploração exclusivos de recursos naturais renováveis, nas condições determinadas por lei; consulta e participação prévia e informada dos benefícios da exploração dos recursos naturais não renováveis encontrados em seus territórios; o poder de aplicar suas próprias regras, administradas por suas estruturas de representação e a definição de seu desenvolvimento de acordo com seus critérios culturais e princípios de convivência harmoniosa com a natureza. O

reconhecimento também se estende às áreas de produção, uso e conservação de recursos naturais e espaços de reprodução social, espiritual e cultural. A articulação e complementaridade interna das estruturas de produção agrícola e agroindustrial. A obtenção de melhores condições de intercâmbio econômico para o setor produtivo rural em relação ao restante da economia boliviana. O significado e o respeito das comunidades camponesas indígenas nativas em todas as dimensões de suas vidas. Fortalecer a economia dos pequenos produtores agrícolas e a economia familiar e comunitária.

É papel do Estado em termos de garantia do desenvolvimento rural integral sustentável atuar por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes para promover a produção agrícola, artesanal, florestal e turística, com o objetivo de obter o melhor uso, transformação, industrialização e comercialização de recursos naturais renováveis. O Estado promoverá e fortalecerá organizações econômicas produtivas rurais, incluindo artesãos, cooperativas, associações de produtores agropecuários e microempresas, pequenas e médias empresas agrícolas comunitárias, que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país, de acordo com sua identidade cultural e produtiva.

Como escopo a política de desenvolvimento rural propõem garantir a soberania e segurança alimentar, priorizando a produção e o consumo de alimentos de origem agrícola produzidos no território boliviano. Também fica a encargo do Estado, estabelecer mecanismos de proteção para a produção agrícola boliviana. São eles: (1) Promover a produção e comercialização de produtos agroecológicos, e, proteger a produção agrícola e agroindustrial contra desastres naturais e intempéries, geológicas e desastres. (2) Criação de seguro agrícola para programar e desenvolver educação técnica produtiva e ecológica em todos os seus níveis e modalidades. (3) Estabelecer políticas e projetos de forma sustentável, buscando a conservação e recuperação de solos. (4) Promover sistemas de irrigação, a fim de garantir a produção agrícola. (5) Garantir assistência técnica e estabelecer mecanismos de inovação e transferência de tecnologia em toda a cadeia produtiva agrícola. (6) Estabelecer a criação do banco de sementes e centros de pesquisa genética. (7) Estabelecer políticas para promover e apoiar setores produtivos agrícolas com fraqueza estrutural natural. (8) Controlar a saída e entrada no país de recursos biológicos e genéticos. (9) Estabelecer políticas e programas para garantir a saúde agrícola e a segurança alimentar. E por fim, (10) Fornecer infraestrutura produtiva, industrial e industrial e serviços básicos para o setor agrícola.

O verdadeiro problema da economia nacional está no padrão de desenvolvimento baseado na exploração de matérias-primas sem concatenação com os demais setores da economia (PNUD, 2005). Esse problema estrutural, em seus diferentes estágios - como a

exploração da prata no século XIX; estanho, borracha e hidrocarbonetos no século XX - ainda presente no ciclo do gás que o país está passando atualmente. Na prática, essa mudança é a única que garantiria romper o círculo vicioso da pobreza estrutural na economia boliviana (SANDÓVAL, 2009).

Essa mesma matriz tem sua contrapartida na economia rural, que favorece a produção agrícola voltada exclusivamente para o mercado internacional, principalmente as oleaginosas, como a soja. Porém para superar essa realidade, como principal padrão do desenvolvimento rural atual, é necessário avançar em direção a um modelo que gere superávits, garanta a soberania alimentar, seja ambiental e socialmente sustentável e seja realizado no âmbito do respeito aos direitos humanos. A carta maior afirma que, para conseguir isso, o Estado deve recuperar um papel de liderança. Nesse sentido, os novos postulados constitucionais devolvem seus poderes de planejamento de desenvolvimento e a possibilidade de intervir na cadeia produtiva de transformação agrária e florestal (TAMBURINI, 2008), na perspectiva de nivelar as assimetrias estruturais e expandir a base produtiva nacional.

Por outro lado, se a economia agrária privilegiou os atores, considerando a empresa exportadora privada como o sujeito central do desenvolvimento, o modelo proposto pela lei maior do Estado é reconhecido como multi-ator. No modelo anterior, os camponeses eram considerados pequenos produtores inviáveis e possuidores indígenas de recursos naturais, com baixa capacidade organizacional de aproveitá-los sob parâmetros de mercado; agora passam a ocupar um papel importante nos elos de uma cadeia produtiva em construção, que visa ser inclusiva e equitativa. E o desafio é maior se for colocado em contexto que esses atores, camponeses agroindustriais e semterra, povos indígenas e empreendedores madeireiros, etc., cheguem a essa situação após um estágio de luta de protesto que os vê enfrentando questões mútuas sobre a legalidade de seus direitos, à legitimidade de suas reivindicações e à viabilidade econômica e ambiental de seus modelos.

A Constituição de 2009 propõe vincular não apenas atores ou setores com base em interesses e fluxos econômicos, mas, antes disso, superar as barreiras geradas durante a validade dos modelos anteriores (capitalismo de estado e capitalismo de mercado). O desafio é nivelar as assimetrias, melhorar a renda e permitir que as trocas ocorram em um nível de patrimônio. O desenvolvimento regulatório necessário para afastar ameaças e efetivar o progresso O desenvolvimento legislativo adequado a este título ou catálogo de orientação política deve levar em conta as diretrizes básicas expressas nos artigos analisados, após eliminar as contradições e neutralizar as distorções na interpretação, a fim de projetar medidas para consolidar o progresso.

Conclusão.

Os debates acerca da necessidade de reforma agrária foram recorrentes na América Latina, desde o início do século XX, a partir do exemplo proveniente das conquistas feitas pela Revolução Mexicana. As oligarquias e a burguesias dos países do continente, que a princípio temeram a reforma agrária, sobretudo porque no México ocorreu uma revolução popular que abalou os alicerces do poder, com o tempo assimilaram a proposta e sepuseram a organizar modelos de desenvolvimento agrário que atendessem aos seus respectivos interesses, simultaneamente freando os ímpetus revolucionários surgidos entre camponeses e trabalhadores rurais.

Em diversos países, e notadamente na Bolívia, por extenso período a defesa da reforma agrária constituiu elemento da agenda política, e alguns passos foram dados na direção de transformar o perverso quadro fundiário, aprovando-se algumas leis e pondo-se em funcionamento institutos responsáveis por desenvolver a política agrária. A história continental nos explica que a força favorável à reforma agrária alcançou considerável poder de pressão em muitos países e momentos das trajetórias nacionais porque, até meados do século XX, a população rural era superior numericamente à população à urbana, e as camadas rurais, duramente atingidas por projetos conservadores de “modernização” reivindicaram mudanças no status quo no campo. Hoje, os conservadores latino-americanos reciclados, percebendo que parte expressiva das populações urbanas, crescentemente majoritárias nos países da região, vem afirmando que a reforma agrária não é mais necessária, ainda mais quando se verificam avanços notáveis da agricultura empresarial no hemisfério. Na perspectiva das camadas dominantes, a reforma agrária não teria efeito significativo sobre a pobreza urbana, que salta aos olhos de todos. Elas se recusam a ver que em tantos lugares, como é o caso das regiões metropolitanas da Bolívia (La Paz-El Alto, Cochabamba e Santa Cruz), a miséria nas periferias é decorrência, em medida nada desprezível, dos crônicos problemas agrários que marcam as histórias nacionais, dentre os quais se destaca a ausência de melhor distribuição das terras no campo; esquecem também 54 que os pequenos produtores podem atuar em um sistema de mercado, concorrendo, em uma economia de escala, com a grande propriedade, através de uma exploração cooperativista ou coletivista. No caso boliviano, houve três momentos cruciais na história nacional em que o tema da reforma agrária ganhou enorme relevância, gerando intenso debate político e mesmo políticas públicas orientadas para o enfrentamento da questão agrária.

O primeiro momento vincula-se aos desdobramentos da Revolução de 1952, que desembocou numa proposta de reforma agrária no ano seguinte. O segundo momento está

ligado à chamada “Lei do INRA” ou “Lei de Terras” de 1996, que guardou linhas de continuidade com a antiga Lei da Reforma Agrária de 1953 e a Reforma Agrária do Governo do MAS iniciada em 2006. A lei de 1996 conservou as principais disposições de caráter progressista e redistributivo anteriores, preservou a institucionalidade agrária e não substituiu as provisões técnicas obsoletas, como, por exemplo, os tamanhos mínimos e máximos das propriedades ou a carga animal de cinco hectares por cabeça de gado. Ainda em relação à Lei do INRA de 1996, foram poucos cientistas políticos que reconheceram-na como uma segunda reforma agrária.

No entanto, para além de suas continuidades e fragilidades, ela introduziu uma nova etapa, suspendendo completamente os procedimentos e processos agrários antigos, substituindo o CNRA e o INC pelo INRA e determinando 97% do território nacional como área de intervenção. Nesse sentido, os direitos ou títulos de propriedade foram submetidos a revisão, certificação e retitulação, e, dessa forma, inaugurou-se novo ciclo agrário. No entanto, como se mostrou neste trabalho, os resultados da ação do INRA foram bastante limitados no que se refere à redistribuição de terras para camponeses e indígenas, ao passo que favoreceram os grandes e médios proprietários da “Meia Lua”, os interesses da agroexportação e da agroindústria. Nesse sentido, a Lei do INRA de 1996 semeou mais dúvidas do que certezas sobre sua eficácia para corrigir as injustiças agrárias de caráter histórico. O fato a não se perder de vista é que, no contexto da Segunda Reforma Agrária havia a coalizão entre a elite política (a classe dominante) e as elites agrárias bolivianas. Existia uma estreita relação política entre os diferentes governos da época e a classe de empresários de Santa Cruz, os quais ficaram acima das tensões desencadeadas pelo saneamento. No decorrer dos anos 2000, na esteira de ampla e profunda crise da economia e do Estado bolivianos, a questão agrária recobrou força e mobilizou manifestações diversas país 55 afora. E o debate sobre a reforma agrária ficou de braços dados com a discussão ainda mais candente sobre a refundação da sociedade boliviana, simultâneo à ascensão do MAS. O processo pelo qual o país vem passando desde 2005 mostra a complexidade inerente ao desmonte de um paradigma civilizatório homogeneizante que se sobrepõe a uma pluralidade social e política. O debate constituinte impôs um novo horizonte histórico-político para repensar e refundar o país, questionando o processo formativo do Estado e da sociedade. Nele, emergiu no horizonte de muitos atores políticos coletivos o imperativo da descolonização, que coloca a disputa por terra e território como eixo de interpelação à organização territorial monocultural do Estado, para dar lugar a uma pluriterritorialidade na comunidade plurinacional Estado.

Enquanto para os povos das TCOs, a terra e o território estão vinculados a uma noção de reconstituição e autodeterminação, como estruturas sociais que compõem uma estrutura política diversa e heterogênea no estado-nação, para setores conservadores, a terra, como propriedade privada, é a base do poder do Estado e do território monocultural, é a expressão de um estado homogeneizador que organiza o espaço por meio da noção dominante de recurso econômico funcional para o sistema capitalista (COLQUE, TINTA, SANJINÉS, 2016). A proposta dos povos indígenas e movimentos sociais apoiadores do MAS é reconstituir as estruturas sociais que compõem o Estado, entendido como plurinacional, e, conseqüentemente, reajustar o desenho territorial do Estado em correspondência com a territorialidade subalternizada pela dominação colonial. Nessa perspectiva, o território é disputado como base para uma nova estrutura societária que busca se expressar no novo desenho do Estado. O desafio consiste em resolver a territorialidade multifacetada, originada nas relações de dominação colonial que ancoram o território monocultural e impossibilitam os setores subalternos, constituídos colonialmente, de acessar os horizontes de “viver bem”. Nesse quadro, o problema fundiário adquire uma nova conotação, construída pela condição plurinacional do Estado, onde a redistribuição da terra implica, além de um direito individual à propriedade agrária, uma estratégia de reconstituição territorial dos povos e nações, e dismantelar a sobreposição de direitos de propriedade individuais e direitos coletivos sobre a terra como um espaço territorial de constituição política do plurinacional. Assim, a propriedade privada e o sujeito passam a ser um tema central de debate, na medida em que o territorial monocultural se baseia na base patrimonial gerada pelo direito individual, expropriador das terras dos povos indígenas. Desvela-se a tensão que o próprio 56 sujeito camponês indígena nativo carrega em si, sujeito constituinte do horizonte histórico da descolonização, fragmentado em algumas de suas instituições políticas, culturais e econômicas, que se funcionaliza às políticas fundiárias que consolidaram o direito privado individual que coexiste com o direito comunitário coletivo. Com a nova CPE, aprovada em 2009, constitucionalizou-se a proposta dos povos, mas também a dos grupos conservadores dominantes. Isso criou tensões em vários campos, pois para avançar nas matrizes comunitárias, o monopólio político-econômico das classes dominantes de origem colonial teria que ser deslocado, estruturado na formação do Estadonação; ademais, no plano das subjetividades, seria preciso refazer o equilíbrio entre as visões internas e contraditórias que o próprio sujeito tem, o que mostra a enorme complexidade do processo de descolonização do Estado. Este foi o contexto novo e complexo no qual ocorreu o terceiro momento de reforma agrária na Bolívia, que teve início com a Lei de Recondução de Terras, promulgada no

governo do partido MAS, em 2006. Sem substituir na sua íntegra a lei da Reforma Agrária de 1953, alguns pesquisadores consideram que esta lei de Recondução Agrária nada mais é do que a própria continuidade do processo agrário anterior.

De todo modo, há rupturas que surgem justamente na adoção de novos procedimentos de intervenção estatal, nos quais rotinas técnicas e jurídicas predominam sobre o uso do poder político, ao contrário do que acontecia nos processos de “afetação” e na expropriação de grandes propriedades na década de 1950. O governo do partido MAS iniciou o mandato quando se encerrara o prazo de 10 anos do “saneamento” (Lei INRA 1996-2006). Evo Morales adotou uma nova política denominada de “Recondução Comunitária da Reforma Agrária”. Nos seus primeiros três anos (2006 a 2009), esta política foi direcionada para a proteção legal de direitos coletivos e territórios indígenas das terras baixas, cuidando de instrumentalizar os conceitos de reversão que haviam perdido sentido nos governos anteriores. Estes primeiros anos também foram dedicados a introduzir as exigências da função social e função econômica social das propriedades fundiárias, bem como para retomar o pagamento de imposto sobre uso da terra pelos grandes proprietários. O governo também definiu que a recuperação de terras e a distribuição das terras fiscais deveriam ocorrer exclusivamente em benefício de camponeses e indígenas de forma coletiva, comunitária. Essas terras redistribuídas foram proibidas por lei de serem vendidas ou comercializadas para algum tipo de benefício individual. Em suma, 57 concretizaram-se mecanismos operativos mais inclinados a uma reforma agrária dirigida pelo Estado do que uma reforma agrária dirigida pelo mercado. No entanto, vale lembrar que as terras que foram inicialmente saneadas e tituladas não foram as mais produtivas e rentáveis do território boliviano.

Por isso mesmo, cabe perguntar pela real abrangência dessa reforma agrária do MAS, uma vez que os territórios saneados não foram os mais conflitivos nem os de maior interesse para os grandes empresários e corporações agroindustriais. Inegavelmente, a recente Reforma Agrária trouxe significativos avanços em relação à titulação das terras comunitárias originárias, as TCOs. Resultados espetaculares na região do altiplano, mas mais modestos e lentos no caso das terras baixas do oriente. Nessa parte da Bolívia, a reconstrução dos territórios dos povos indígenas enfrenta a sobreposição de direitos com os grandes latifundiários que se apropriaram de terras em Santa Cruz, Beni, Pando e Chaco, de maneira que o saneamento é muito mais complexo. Assim, quando se trata das terras com maior valor agrícola e pecuário, a terceira reforma agrária praticamente fracassou, pois não consolidou as propriedades pré-existentes. E, no último período (2010-2014), embora houvesse várias tentativas de acelerar o processo, o que se viu foi a transformação do saneamento em uma

mera "formalização" do procedimento de cadastro fundiário de médio e grande porte. As políticas relacionadas à Recondução Agrária no governo de Evo Morales causaram insatisfação em diversos setores sociais. Além dos embates com os grandes produtores e latifundiários, o governo se desentendeu com os setores indígenas e camponeses. Isso porque a aversão das autoridades agrárias às demandas dos camponeses por titulações individuais e dotação das terras com título de família abriram brechas e distâncias que logo seriam decisivos para o encerramento deste período excepcional. Eis aí uma diferença crucial em relação à segunda reforma agrária. Certamente por isso o governo do MAS terminou dando uma guinada radical em sua política fundiária. Mesmo havendo progressos da titulação de terras e do saneamento, estas políticas públicas agrárias não foram suficientes para sanar a lacuna da desigualdade da estrutura agrária boliviana. A retórica do governo se apoia na prática comum das instituições públicas de avaliar o progresso do saneamento em termos de números de hectares titulados, deixando em segundo plano a pergunta sobre a transferência de direitos de propriedade para os setores rurais marginalizados (pequenos camponeses, comunidades comunitárias, população originária). Estamos entre os que consideram que o discurso que enfatiza a perspectiva dos 58 milhões de hectares de terras tituladas e saneadas foi utilizado pelo governo de Evo Morales para desviar a atenção do núcleo do problema: a persistência de quadro fundiário perverso para os pobres bolivianos. A política do MAS transformou o imaginário coletivo com a ideia de que a reforma agrária consiste em um simples cadastro. Em linhas gerais, o processo de Recondução Agrária favoreceu, por um lado, a agricultura empresarial (média e grande) que usa capital intensivamente, produz matériaprima agrícola voltada para o mercado externo e, por outro lado, não abandonou a pequena agricultura, integrada por unidades de produção camponesa e indígena, baseada no uso intensivo da família e de força de trabalho administrada pelo lar, ainda em boa medida voltada para a subsistência. O poder político capitaneado pelo MAS enfrentou difíceis decisões, entre aceitar o protagonismo econômico do agronegócio – que contribuiu para o papel do Estado de prover crescimento econômico e acesso à alimentação para os bolivianos – ou simplesmente enfrentá-lo e estabelecer um novo regime agrário e alimentar nas terras baixas. O resultado é conhecido. O governo nacional acabou abraçando os interesses das elites agrárias. É uma solução contraditória para o setor camponês e desfavorável para os beneficiários das propriedades comunitárias e da TCO.

No limite, portanto, a Recondução Agrária não superou inteiramente a dualidade em torno das concepções de agricultura empresarial considerada "moderna" e estratégica versus agricultura camponesa e indígena considerada "tradicional", sem função econômica maior do

que a oferta de condições mínimas de vida às famílias, que segue sendo um reflexo da coexistência do latifúndio e do minifúndio. O que conclui é que as políticas públicas atuais não expressam mais a procura por alternativas. O que se percebe com a análise do governo MAS é que este está cada vez mais se afastando das opções de implantação de um programa que concretize o “Viver Bem”. Está sempre comprometido com uma concepção de desenvolvimento que corresponde aos paradigmas do século XX. Ao fim e ao cabo, impõe-se a pergunta: a reforma agrária e o saneamento em curso ainda são mecanismos válidos no atual contexto de mudanças agrárias comandadas por forças e interesses globais? Parece-nos que a segunda versão da reforma agrária boliviana cumpriu uma parte digna de sua missão, mas sua continuidade, reduzida a um simples cadastro, não é apenas redundante, mas regressiva. É visivelmente impotente para deter a tendência de concentração fundiária nas áreas de expansão da fronteira agrícola, na principal faixa de 59 penetração de novos assentamentos e propriedades, em franjas de contato entre TCOs de planície, comunidades de zona de transição e propriedades privadas, em áreas de amortecimento de parques nacionais e áreas protegidas, em áreas de desmatamento descontrolado e, principalmente, em terras públicas e suas margens.

De qualquer modo, o Golpe Militar contra Estado Plurinacional Boliviano desfechouse exitosamente. Após dez anos da promulgação da Constituição e 13 anos de governo, no dia 10/11/2020 o chefe do Executivo foi obrigado a renunciar debaixo de ameaça de prisão. Um ano após o país ser governado por uma representação interina, o MAS foi eleito novamente no ano de 2020 com 55,1% dos votos. Deixamos aqui o questionamento para o eleitor, se o MAS, agora eleito novamente, retomará com as políticas públicas de demarcação de terras? Ou adotará uma medida mais cautelosa em relação a demarcação de terras para não enfurecer as elites? A história está em curso, só o tempo nos dirá.

Referência Bibliográfica:

ALBÓ, X. Movimientos y poder indígena en Bolívia, Ecuador y Perú. La Paz: CIPCA, 2009.

AGUIAR, J.D.N. O modelo econômico produtivo boliviano: do capitalismo andino ao socialismo comunitário. In: Observatório Político Sul-Americano. Instituto de Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

ÁVILA SANTAMARÍA, R.; GRIJALVA JIMÉNEZ, A.; MARTÍNEZ DALMAU, R. (Ed.). Desafios constitucionales: La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Quito, 2008.

BERMAN, M. Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade. Tradução de C. F. Moisés e N. M. L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOLÍVIA. [Constituição (2009)]. Constituição Política do Estado.

BOLÍVIA. Ley nº 300, de 15 de octubre de 2012. Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivirbien.

CADEMARTORI, S. U. O novo constitucionalismo latino-americano: desafios da sustentabilidade. Anais. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 21., 2012, Rio de Janeiro: UFF, 2012. p. 1-12.

CAMACHO, D. Debates sobre la teoría de la dependencia y la sociología Latinoamericana. San José: EDUCA, 2015. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. 6ª Ed. rev. Coimbra:Almedina, 1993 (7ª Ed. 2003).

CARVALHO, K. G. Direito Constitucional. 15ª Ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. CORAGGIO, J. L. “Educación y desarrollo local”, conversación sostenida con integrantes de la Fundación SES el 19 de octubre. Buenos Aires, 2001.

CRESPO BURGOS, C.C. El desafío de Aprender. Quito: CAFOLIO Grupo Apoyo, 2005. _____. Transformaciones educativas en Ecuador y Bolivia (2005-2013): Escenarios en disputa y nuevos sentidos para la educación (SumakKawsay / SumakQ’amaña). Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2017. DÁVALOS, P. Movimientos sociales y razón liberal: los límites de la historia. OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII, no. 20. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Argentina. 2006, p.305-319.

FERNANDES, B. M. Enciclopédia Latino Americana. São Paulo: Boitempo, 2016. Disponível em: . Acesso em 23 abr. 2019.

FERNANDES, B. G. Curso de Direito Constitucional. 7ª Ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

FERNANDES. R. C. (Org.). Dilemas do socialismo: a controvérsia entre Marx, Engels e os populistas russos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

FERREIRA FILHO, M. G. Curso de direito constitucional. 34 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FAJARDO, R. Y. Aos 20 anos da convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos povos indígenas na América Latina. In: VERDUM,R. (Org.). Povos Indígenas: constituição e reformas políticas na América Latina. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009. _____. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a ladescolonización. In: GARAVITO, C. R. (Org.). El derecho en América Latina. Buenos Aires, SigloVeintiuno Editores. 2011.

FREIRE, E. M.; MARTIN, A. R. Bolívia: crise de coesão territorial no coração da América do Sul. 2008. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Disponível em: <
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13022009-123304/>>

GARGARELLA, R.; COURTIS, C. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. CEPAL, Santiago de Chile. 2009.

GERARDI, L. H. de O.; SALAMONI, G. Para Entender o Campesinato: A contribuição de A. V. Chayanov. Geografia, Rio Claro, v.19. n.2, p. 197-208, outubro 1994.

GIBSON, Charles. The Aztecs under Spanish rule. A History of the Indians of the Valley of Mexico, 1519- 1810. Stanford: Stanford University Press, 1999.

GIL, A. D. “Análise marxista do processo boliviano pós-2005”. VI COLÓQUIO MARX E ENGELS. Anais. Unicamp, 2009; p. 1-8. Disponível em . Acesso em 13 mai. 2019.

GIMENEZ, H. M. (2014). A Questão Agrária na Bolívia. Retratos De Assentamentos, 17(2), 25-70. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165>

GUDYNAS, E.; ACOSTA, A. El buen vivir o la disolución de la idea del progreso. In: ROJAS, Mariano (Coord.). La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico AC, p. 103-110, 2011.

TARRÉS, A. R. Reformas agrarias y sus rastros en ruralidades contemporáneas: los casos de Bolivia y Chile. Revista Austral de Ciencias Sociales n. 32, p. 99-119, 2017. Disponível em: <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n32/art06.pdf>-. Acesso em: 31 out. 2020.

RRÉS, A. R. Reformas agrarias y sus rastros en ruralidades contemporáneas: los casos de Bolivia y Chile. Revista Austral de Ciencias Sociales n. 32, p. 99-119, 2017. Disponível em: <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n32/art06.pdf>-. Acesso em: 31 out. 2020.

TARROW, S. Power in movement: social movements and contentious politics. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1994.

THEOBALD, R. On the Survival of Patronage in Developed Societies. Archives Européennes de Sociologie, Cambridge, v. XXXIII, n. 1, p. 183-191. 1992.

TORREZ, M. El concepto de Qamaña. In: MEDINA, J. (Coord.) Gestión Pública Intercultural (GPI), La Paz, n. 8, 2001.

TROTSKY, L. A Revolução permanente, 1ª ed., São Paulo, Kairós, 1959.

VALDIVIA, E. C. “Convite aos Sete Ensaios”. Revista Teoria e Política, n.40, 2004.

URIOREST, M. “Revolución agraria: avances y desafíos”, presentación em Seminário Bolivia Pos t-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas.

VICIANO PASTOR, R.; MARTÍNEZ DALMAU, R. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 9, 2011.

WHITEHEAD, L. *The United States and Bolivia, a case of neo-colonialism*. Londres, Haslemere Group Publications, 1969.

YAMPARA, S. Viaje del Jaqi a la Qamaña. El hombre en el Vivir Bien. In: Medina, Javier (Coord). *Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Buena Vida*. 2ª ed. La Paz: GIZ, p. 73 – 80, 2001.

ZUAZO, M. Los movimientos sociales em el poder?. *Revista Nueva Sociedad*, n. 227 (mayo-junio), 2010. Disponible em:
http://www.nuso.org/upload/articulos/3700_1.pdf. Acceso em: 13 mai. 2020.