



**Ticiano Coelho Silveira**

**A Autonomia Indígena Originário  
Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia:  
uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito do Estado e Teoria Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. José María Gómez

Rio de Janeiro  
maio de 2022



**Ticiano Coelho Silveira**

**A Autonomia Indígena Originário  
Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia:  
uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada:

**Prof. José María Gómez**

Orientador  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Enzo Bello**

Departamento de Direito – UFF

**Profa. Ana Carolina Teixeira Delgado**

Departamento de Relações Internacionais – UNILA

**Prof. Fábio Carvalho Leite**

Departamento de Direito – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 27 de maio de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução, total ou parcial, do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Ticiano Coelho Silveira

Graduou-se em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 2015. Cursou Especialização em Direito Processual Civil pela Damásio Educacional em 2017. Mediadora e Conciliadora Judicial pela Universidade Corporativa do TJBA (UNICORP). É editora assistente da Revista Direito, Estado e Sociedade (ISSN 1516-6104) e assessora no Ministério Público Federal (MPF).

### Ficha Catalográfica

Silveira, Ticiano Coelho

A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya / Ticiano Coelho Silveira; orientador: José María Gómez. – 2022.

162 f.: il. color.; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Autonomia indígena. 3. Novo constitucionalismo latino-americano. 4. Bolívia. 5. Uru Chipaya. 6. Plurinacionalidade. I. Gómez, José María. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

Sem dúvidas, esta pesquisa jamais poderia ter se concretizado sem o apoio de diversas pessoas, sobretudo nesses anos pandêmicos, tão custosos.

Agradeço, primeiro, à minha mãe, pelo carinho, pelo incentivo, pelas conversas, pelo apoio financeiro e emocional, pela leitura atenciosa do trabalho e pelo auxílio na revisão final, sem os quais eu não teria conseguido; à minha família, em especial meus irmãos, meu pai e meus avós, que sempre estiveram comigo; e a João, pelo companheirismo, afeto e apoio incondicional.

Agradeço ao professor José María Gómez, pelas discussões, críticas e orientações, que permitiram a materialização deste trabalho; à PUC-Rio, em especial ao Programa de Pós-Graduação em Direito, aos professores e à Secretaria, pelo auxílio e pelo aprendizado, que tornaram essa jornada possível; à Revista Direito, Estado e Sociedade e toda sua equipe, pelo apoio financeiro e pela experiência proporcionada; e aos membros da banca, o professor Fábio Leite, cujas críticas na qualificação permitiram a delimitação e o desenvolvimento deste trabalho, e os professores Enzo Bello e Ana Carolina Delgado, pela leitura e pelos comentários valiosos.

Sou grata também à Faculdade de Direito da UFBA, minha segunda casa por muitos anos, por tanto me ensinar; ao Grupo de Pesquisa em Controle de Constitucionalidade e ao professor Gabriel Marques, por possibilitar o pontapé inicial deste trabalho; e à equipe do MPF, Allana, Giselle e Fernando, pela confiança e compreensão tão necessárias sobretudo nessa reta final.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos, em especial aqueles que me acompanharam, ainda que à distância, durante todas as angústias e tristezas dos últimos dois anos, que vibraram comigo e que tornaram esse processo mais leve e prazeroso: obrigada Fred, Natasha, Lucas e Luísa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## Resumo

Silveira, Ticiano Coelho; Gómez, José María. **A autonomia indígena originário campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. Rio de Janeiro, 2022. 162p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Em 7 de fevereiro de 2009, a Bolívia promulgava uma nova Constituição. A carta, fruto de um longo processo constituinte, com aproximadamente quatro anos de duração, refundou o país a partir de uma concepção plurinacional, com respeito aos povos originários, aos trabalhadores, à natureza, à solidariedade e às filosofias ancestrais. Nela, estabeleceu-se o direito à autodeterminação dos povos indígenas originários, a ser materializada, dentre outros meios, pela autonomia indígena originário campesina. Entretanto, a união em torno do objetivo comum da descolonização do país não foi suficiente para erradicar as contradições da Bolívia, fruto da manutenção de estruturas do colonialismo nas relações sociais e entre sociedades, razão pela qual a concretização dos direitos reconhecidos constitucionalmente tem se operado a passos lentos e enfrentado desafios oriundos tanto de setores governistas quanto da oposição. Por essa razão, o presente trabalho tem como objetivo analisar se, e de que forma, a autonomia indígena originário campesina vem sendo implementada na Bolívia, mais de uma década após a promulgação do texto constitucional, por meio do estudo de caso do processo de aquisição de autonomia da nação originária Uru Chipaya, identificando eventuais entraves e dificuldades à materialização do direito à autodeterminação e do Estado Plurinacional.

## Palavras-chave

Autonomia indígena; Novo Constitucionalismo Latino-Americano; Bolívia; Uru Chipaya; plurinacionalidade.

## Abstract

Silveira, Ticiana Coelho; Gómez, José María (Advisor). **The indigenous originary peasant autonomy in Bolivia's 2009 Constitution: an analysis from Uru Chipaya's process**. Rio de Janeiro, 2022. 162p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

On February 7, 2009, Bolivia promulgated a new Constitution. The text, the result of a long constituent process, lasting approximately four years, re-founded the country from a plurinational concept, with respect to native peoples, workers, nature, solidarity and ancestral philosophies. In it, the right to self-determination of originary indigenous peoples was established, to be materialized, among other means, by indigenous originary peasant autonomy. However, the union around the common objective of the decolonization of the country was not enough to eradicate the contradictions of Bolivia, fruit of the maintenance of structures of colonialism in the social relations and between societies, reason why the realization of the constitutionally recognized rights has operated in slow steps and faced challenges from both government and opposition sectors. For this reason, the present work aims to analyze if, and in what way, the indigenous originary peasant autonomy has been implemented in Bolivia, more than a decade after the promulgation of the constitutional text, through the case study of originary nation Uru Chipaya's acquisition process of indigenous originary peasant autonomy, identifying possible obstacles and difficulties to the materialization of the right to self-determination and the Plurinational State.

## Keywords

Indigenous autonomy; New Latin American Constitutionalism; Bolivia; Uru Chipaya; plurinationalism.

## Resumen

Silveira, Ticiano Coelho; Gómez, José María. **La autonomía indígena originario campesina en la Constitución de 2009 en Bolivia: un análisis desde el proceso de Uru Chipaya**. Rio de Janeiro, 2022. 162p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

En el 7 de febrero de 2009, Bolivia promulgó una nueva Constitución. La carta, fruto de un largo proceso constituyente, de aproximadamente cuatro años, refundó el país desde un concepto multinacional, con respeto a los pueblos originarios, los trabajadores, la naturaleza, la solidaridad y las filosofías ancestrales. En él, se establece el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígena originario, que se materializará, entre otros medios, en la autonomía indígena originario campesina. Sin embargo, la unidad en torno al objetivo común de descolonización del país no fue suficiente para erradicar las contradicciones en Bolivia, resultado del mantenimiento de las estructuras del colonialismo en las relaciones sociales y entre las sociedades, ya que se pretendía la realización de dos derechos constitucionalmente reconocidos. operó a pasos lentos y enfrentó desafíos tanto del gobierno como de los sectores de oposición. Por eso, el presente trabajo tiene como objetivo analizar si, y de qué manera, se implementó la autonomía indígena originario campesina en Bolivia, a más de una década de la promulgación del texto constitucional, a través del estudio de caso del proceso de adquisición de la autonomía de la nación originaria Uru Chipaya, identificando posibles obstáculos y dificultades en la realización del derecho a la libre determinación y al Estado Plurinacional.

## Palabras clave

Autonomía indígena; Nuevo Constitucionalismo Latino-Americano; Bolivia; Uru Chipaya; plurinacionalidad.

## Sumário

1 Introdução .....	12
1.1 Delimitação e justificativa do objeto .....	14
1.2 Metodologia e estrutura do trabalho.....	20
2 A colonialidade em foco .....	24
2.1 Colonialidade do poder e racismo: o nascimento da América.....	25
2.2 O colonialismo interno .....	35
2.3 Política e Estado multissocietário.....	44
3 A Autonomia Indígena Originário Campesina no Estado Plurinacional da Bolívia .....	52
3.1 Esboço histórico .....	53
3.2 Debates e enfrentamentos na Assembleia Constituinte.....	59
3.3 A Constituição de 2009 e outros marcos normativos .....	67
3.4 O significado de autonomia.....	72
3.5 Desenho institucional e regime de autonomias .....	76
3.6 Requisitos para a aquisição de autonomia.....	85
3.7 Processos não iniciados, em andamento e concluídos.....	90
4 Estudo de caso: o processo de aquisição de autonomia de Uru Chipaya .....	103
4.1 Início do processo .....	106
4.2 O controle de constitucionalidade prévio do Estatuto Autônomo pelo TCP .....	110
4.3 O referendo de aprovação do Estatuto e a implantação do Governo Autônomo .....	126
4.4 As dificuldades para a aquisição de autonomia: contradições e disputas de poder na sociedade boliviana .....	132
4.4.1 Desafios à aquisição de autonomia enquanto processo .....	133
4.4.1 Desafios à consolidação da autonomia enquanto autogoverno ....	141
5 Considerações finais e perspectivas de futuro .....	148
Referências .....	153
Apêndice .....	160

## Lista de figuras e tabelas

Figura 1 – Fluxograma passo a passo para a aquisição de AIOC via TIOC e Município .....	88
Figura 2 – Situação dos procedimentos de AIOC .....	90
Tabela 1 – Estágio processos conversão TIOC em AIOC .....	91
Tabela 2 – Estágio processos conversão Município em AIOC.....	92
Tabela 3 – Tempo de tramitação do processo de controle de constitucionalidade prévio dos Estatutos de AIOC no TCP.....	96
Tabela 4 – Tempo total de tramitação do processo de aquisição de AIOC .....	97
Figura 3 – Mapa de Oruro com identificação das NePIOC .....	104
Figura 4 – Divisão territorial dos ayllus de Uru Chipaya.....	105
Figura 5 - – Resultado do Referendo de Uru Chipaya de 2009, para a aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina.....	107
Figura 6 – Resultado oficial do Referendo de Estatutos Autônômicos e Cartas Orgânicas de 2016 .....	127

## Lista de Abreviaturas e Siglas

AIOC – Autonomia Indígena Originário Campesina  
CEDIB – *Centro de Documentación e Información Bolivia*  
CIDOB – *Central de Pueblos Indígenas de Oriente Boliviano*  
CONAMAQ – *Confederación Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu*  
COOPI - *Cooperazione Internazionale*  
CSCIB – *Comunidades Interculturales de Bolivia*  
CSUTCB – *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia*  
CNMCI-BS – *Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas*  
FUNAI – Fondo Nacional do Índio  
GAIOC – Governo Autônomo Originário Campesino  
INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária  
LMAD – *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*  
MAS – *Movimiento al Socialismo*  
MNR – *Movimiento Nacionalista Revolucionario*  
NePIOC – Nações e Povos Indígena Originário Campesino  
NCLA – Novo Constitucionalismo Latino-Americano  
OEP – Órgão Eleitoral Plurinacional  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
PODEMOS – *Poder Democrático Social*  
SIFDE – Serviço Intercultural de Fortalecimento Democrático  
TCP – Tribunal Constitucional Plurinacional  
TIOC – Território Indígena Originário Campesino  
TIPNIS – Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure

Não passa disso, não me engana  
Que eu sou sulamericano de Feira de Santana  
Avisa o americano  
Eu não acredito no Obama  
Revolucionário, Guevara  
Conhece a liberdade sem olhar no dicionário  
Sem olhar no dicionário, ele conhece a liberdade  
Vamo que vamo, vou traçando vários planos  
Vou seguir cantarolando pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Traçando vários planos pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos pra poder contra-atacar  
Contra-atacar, contra-atacar  
Eu vou traçando vários planos  
Nas veias abertas da América Latina  
Tem fogo cruzado queimando nas esquinas  
Um golpe de estado ao som da carabina, um fuzil  
Se a justiça é cega, a gente pega quem fugiu  
Justiça é cega! (contra-atacar)

Baiana System, *Sulamericano*

# 1 Introdução

O presente trabalho teve suas raízes mais remotas nos estudos e discussões realizados no Grupo de Pesquisa em Controle de Constitucionalidade da Universidade Federal da Bahia (UFBA), coordenado pelo Professor Gabriel Dias Marques da Cruz, sobre o Novo Constitucionalismo Latino-Americano (NCLA), em 2019.

A partir desse contato inicial, por meio da leitura das obras dos professores Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2010a, 2010b; 2018), Antônio Carlos Workmer (2011), Boaventura de Sousa Santos (2007; 2010) e Roberto Gargarella (2016; 2017), surgiu o interesse em estudar, de maneira aprofundada, as Constituições do NCLA em seu desenvolvimento atual, já desvinculado do otimismo exacerbado dos primeiros anos de sua promulgação.

A escolha pela Bolívia foi quase intuitiva: junto ao Equador, era o projeto constituinte não só com maior nível de originalidade, mas que incorporava, de maneira abrangente, parte significativa dos pleitos dos povos e nações indígenas originários, que tanto lutaram pelo reconhecimento de seus modos de vida. A Constituição da Bolívia contava, ainda, com elementos como a autonomia e a jurisdição indígenas, e a inserção da plurinacionalidade em todas as formas de expressão do poder estatal, o que aumentava o interesse no estudo.

Os efetivos contornos da pesquisa começaram a surgir a partir de uma constatação: a de que a Autonomia Indígena Originário Campesina, tão celebrada pelos autores que estudam o Novo Constitucionalismo Latino-Americano e por entusiastas do Constitucionalismo Experimental como pedra de toque da Plurinacionalidade do Estado boliviano, somente tinha sido adquirida por três povos indígenas, mais de uma década após a promulgação do texto constitucional.

O número intrigava: por que um país como a Bolívia, que tinha passado por experiências democráticas avassaladoras, que culminaram na refundação do país e na eleição do primeiro presidente indígena da América Latina, parecia não conseguir concretizar um elemento tão importante de sua nova Constituição, a autonomia indígena? Seriam questões meramente burocráticas que dificultavam o avanço, ou havia outros fatores que impossibilitavam sua materialização?

Em novembro de 2019, surgiu um indicativo dessas respostas: após uma reeleição conturbada, com uma candidatura autorizada pelo Órgão Eleitoral Plurinacional (OEP) e pelo Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) em contrariedade ao resultado do referendo de alteração constitucional realizado em 2016, Evo Morales foi alvo de um golpe de Estado, arquitetado por diversos setores reacionários que se mantiveram, na última década, no subsolo político, aguardando o momento favorável para a ruptura democrática.

Esse momento favorável surgiu a partir de uma instabilidade interna, ocasionada pela conjunção de diversos fatores: a tentativa de reeleição de Morales em contrariedade ao referendo de alteração da Constituição; o enfraquecimento do *Movimiento al Socialismo* (MAS) nos últimos anos, em razão do afastamento de parte de sua base aliada, notadamente de setores e lideranças indígenas, pela consolidação de um projeto de governo centralizador e desenvolvimentista; os constantes ataques da mídia; e um de principais catalizadores de todos esses fatores, as fortes influências externas, movidas por interesses econômicos na região, sobretudo, no caso da Bolívia, pelas reservas de gás natural e de lítio<sup>1</sup>, importantes recursos estratégicos (UGARTECHE; NEGRETE, 2021; TELLERÍA ESCOBAR, 2021).

Também no cenário internacional, evidenciavam-se elementos favoráveis à ruptura, em razão do recrudescimento democrático em diversos países, com o fortalecimento de movimentos reacionários e da extrema direita. Esses movimentos se ancoravam, em parte, em discursos anticorrupção, utilizados para minar a força dos partidos políticos de esquerda e de centro-esquerda na América Latina<sup>2</sup>, e, por outro lado, em manifestações machistas, racistas, anticiência e autoritárias, que atingiam as bases desses mesmos partidos.

O golpe de 2019 na Bolívia foi marcado, ainda, por atos violentos de cunho racista, perpetrados por particulares, por policiais amotinados e por representantes do governo após a renúncia forçada de Evo e de outras lideranças do MAS, que geraram dezenas de mortes e centenas de feridos, além de violências simbólicas,

---

<sup>1</sup> Sobre a importância do lítio no cenário geopolítico mundial e no golpe de 2019, na Bolívia, confira-se CADENA CANCINO; APONTE-GARCÍA, 2021.

<sup>2</sup> Sobre o papel da mídia nacional e internacional e da rede de *fake news* na deslegitimação da eleição de Evo Morales em 2019, veja-se: ROMANO et al, 2021.

como a violação a bandeiras *Wiphala* e humilhações públicas a indígenas (CLOSS, 2019b).

Closs (2019a, p. 24) relata, ainda, que

no fim da tarde do dia 10, Luiz Fernando Camacho, escoltado por policiais, entrou no Palacio Quemado segurando uma bíblia e a bandeira tradicional boliviana – não a wiphala. Com a declaração de que “sai a pachamama, entra Deus” no palácio presidencial boliviano, este foi o momento-chave para que ficasse claro qual força política passava a dirigir o processo a partir de então: se, inicialmente, as principais forças políticas eram o masismo e o neoliberalismo, daquele momento em diante quem passou a comandar o Estado boliviano foi uma direita bastante mais violenta – e fascista.

Todo esse contexto, aliado às observações iniciais, permitiu a formulação das questões norteadoras desta pesquisa: De que forma a Autonomia Indígena Originário Campesina é regulamentada pelo Estado boliviano? Quais são os requisitos para a sua concretização? Ela vem sendo materializada? Como? Quais são os problemas e as dificuldades enfrentadas para essa materialização?

Dessa forma, a pesquisa apresenta o seguinte objeto: a Autonomia Indígena Originário Campesina, prevista na Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, sua materialização e principais desafios.

Por outro lado, o aprofundamento dos estudos sobre a colonialidade do poder na América Latina e, especificamente, na Bolívia, possibilitou a elaboração da hipótese deste trabalho, a de que: as contradições internas existentes na Bolívia, decorrentes da sua característica multissocietária e da manutenção de um colonialismo interno, têm impedido, por meio da burocracia, a materialização do direito à livre determinação e à autonomia dos povos e nações indígenas originários, operacionalizada via Autonomia Indígena Originário Campesina.

A mera enunciação do objeto, objetivos e hipótese, entretanto, não é suficiente para delimitá-lo e justificá-lo do ponto de vista científico. Até então, o trabalho foi justificado do ponto de vista do interesse pessoal. Mas afinal, porque estudar um instituto da Constituição boliviana de 2009 no Brasil? Qual a relevância da pesquisa para o cenário nacional, a justificar o investimento de tempo e recursos? E de que forma ela se integra e contribui com os estudos já realizados sobre o assunto?

## 1.1

### Delimitação e justificativa da pesquisa

A Bolívia é um país que se situa no centro da América do Sul, sem acesso ao mar, que tem seu território perpassado pela Cordilheira dos Andes, a mais importante cadeia montanhosa da América Latina. O país se divide em três zonas geográficas predominantes: a zona andina, que abarca 28% do território nacional e está localizada entre as cordilheiras ocidental e oriental; a subandina, região intermediária entre o altiplano e as planícies orientais, caracterizada pela atividade agrícola e pelo seu clima temperado a quente; e a zona das planícies, que abarca 59% do território, região localizada ao norte da cordilheira oriental, com extensas planícies e selvas. Administrativamente, divide-se em 9 Departamentos, 112 Províncias e 339 Municípios (INE, 2020; 2015).

Segundo o último censo, realizado em 2012, a Bolívia tem uma população de 10,38 milhões de habitantes, estando 67,5% dessa população em área urbana e 32,5% em área rural. Ademais, no último censo foram identificadas 119 respostas diferentes para a pergunta de pertencimento a Nações e Povos Indígena Originário Campesinos (NePIOC) ou Afrobolivianos, embora a Constituição reconheça apenas 36. Em termos populacionais, as NePIOC correspondem a cerca de 41% da população (INE, 2015). No referido censo, não foi ofertada a possibilidade de identificação como mestiço.

Em 7 de fevereiro de 2009, a Bolívia promulgou uma nova Constituição. A carta, fruto de um longo processo constituinte, com aproximadamente quatro anos de duração, refundou o país a partir de uma concepção plurinacional, com respeito aos povos originários, aos trabalhadores, à natureza, à solidariedade e às filosofias ancestrais. Trata-se de um projeto de origem popular, oriundo de uma história de lutas e mobilizações.

No início deste século, o descontentamento com as políticas neoliberais, que pretenderam privatizar serviços essenciais e atividades estratégicas do Estado, somaram-se a antigas demandas pela igualdade, assim como por projetos que combatessem a histórica desigualdade social, racial e econômica no país, ocasionando uma instabilidade política tão grande que levou o então presidente Carlos Mesa a renunciar e à convocação de novas eleições, em 2005 (LEONEL JUNIOR, 2018).

Nesse contexto, tiveram especial importância movimentos de povos indígenas campesinos, que, aliados a outros setores subalternos, como operários,

estudantes e juntas vizinhas, conseguiram eleger o primeiro presidente indígena do país, Evo Morales.

A intensa mobilização social, com protagonismo de organizações sociais indígenas, teve grande influência na Constituição promulgada quatro anos depois. Entre fatores como reconhecimento da plurinacionalidade, afirmação de um projeto comunitário, proteção de línguas e culturas originárias, instituição de um Tribunal Plurinacional Constitucional e previsão de diversas formas de participação social na política, a Constituição de 2009 estabelece a pedra de toque que será analisada nesse trabalho: a Autonomia Indígena Originário Campesina.

Com efeito, a carta política dispõe que, em razão da preexistência de nações e povos indígenas ao processo de colonização, e dado o domínio ancestral sobre seus territórios, é garantida sua livre determinação, consistente no seu direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais.

Dentre os diversos mecanismos de efetivação da livre determinação dos povos e nações originários, destaca-se, portanto, a Autonomia Indígena Originário Campesina, objeto deste trabalho, que pode ser adquirida tanto por Territórios Indígena Originário Campesinos (TIOC), quanto por Municípios e Regiões. Com isso, os povos e nações originários podem realizar a eleição direta de suas autoridades, por meio de procedimentos próprios de eleição, administrar seus recursos econômicos e exercer atribuições legislativa, regulamentar, fiscalizadora e executiva por seus órgãos no âmbito de sua jurisdição.

Portanto, a Autonomia Indígena Originário Campesina consiste no autogoverno como exercício da livre determinação das nações e povos que compartilham território, cultura, história, línguas e organizações/instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias, fundamentando-se no domínio de territórios ancestrais e na vontade de sua população, que será expressa por consulta. O autogoverno será exercido nos termos de normas, procedimentos, instituições, autoridades e procedimentos desses povos, conforme suas atribuições e competências, em harmonia com a Constituição e de acordo com o Estatuto por eles elaborado.

O reconhecimento constitucional da autonomia política dos povos e nações originárias, objeto de lutas muito antigas, constituiu um grande avanço não apenas no que se refere aos direitos indígenas. Ele também atuou como mecanismo com

finalidade de rompimento com as estruturas coloniais, que, se por um lado contribuem para a consolidação de um projeto de totalização do corpo social empreendido pelo Estado-nação por meio da figura do mestiço, apagando a existência de povos e nações subalternizados, por outro, reforçam e atualizam essa clivagem, conferindo novos contornos às divisões normalizadas pela colonialidade.

O reconhecimento jurídico, no entanto, pode não ser suficiente para sua efetivação. Diversos outros fatores contribuem e influenciam para a materialização, ou não, de direitos. Quando se trata de direitos que afetam diretamente estruturas raciais e de poder, como é o caso das autonomias indígenas, esses fatores se multiplicam. Por isso, o estudo contínuo e atualizado, sob uma vertente crítica, é de fundamental importância.

Nesse sentido, a pesquisa se justifica pelas profundas inovações que a Constituição da Bolívia trouxe ao Direito Constitucional, em verdadeira experiência autônoma e original, que vem sendo estudada no mundo inteiro e tem servido de parâmetro, sobretudo, para Estados do Sul<sup>3</sup>.

Historicamente, a América Latina importou conceitos e tradições jurídicas das potências europeias e dos Estados Unidos e submeteu-se às políticas econômicas desses países, sem questionar a adequação destes modelos à realidade regional. Tais ideias, por terem sido elaboradas em outros contextos, pouco contribuíam para a resolução dos problemas locais mais graves decorrentes de fatores históricos como colonização, escravidão, genocídio da população nativa, exploração econômica, dentre outros.

Diante dessa incapacidade, surgiu a necessidade de se pensar soluções para os problemas locais a partir de questões próprias, levando em conta a cultura e a história desses lugares, sem a mera reprodução de teorias dos países do Centro.

Nesse diapasão, países como Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia, que passaram por experiências constitucionais recentes, vêm contribuindo para a criação de soluções normativas e políticas originais, voltadas à modificação da realidade social, à consolidação da igualdade material de setores sociais historicamente excluídos, à reinterpretção dos conceitos de Estado e democracia e

---

<sup>3</sup> A expressão “sul global” é utilizada, aqui, para se referir aos países periféricos, tradicionalmente submetidos à colonialidade do poder, do ser, do saber (MIGNOLO, 2020; QUIJANO, 1992, 2014; GROSGOUEL, 2008), que não necessariamente se encontram abaixo da linha do equador.

à tomada de poder por populações historicamente alijadas dos processos de decisão política (MARTÍNEZ DALMAU; VICIANO PASTOR, 2010b).

O estudo dessas experiências, de seus processos de elaboração, de implementação e até mesmo de derrocada, sem romantizá-las, é de grande importância para as ciências sociais no Brasil, que compartilha parte da história colonial e das mazelas desses países.

Isso porque, considerando que o reconhecimento da plurinacionalidade e da Autonomia Indígena Originário Campesina, ao menos em tese, rompe com diversas estruturas normalizadas pela modernidade e pelo projeto de Estado-nação, o estudo do seu modo de funcionamento é de grande importância para a interpretação dos fenômenos políticos tanto locais, quanto regionais, que vêm assolando a América Latina nos últimos anos (LEONEL JUNIOR, 2018; SILVA, 2020).

Na Bolívia, as clivagens decorrentes da existência de diversas sociedades constituídas dentro do que hoje é considerado um mesmo Estado, aliadas às políticas racistas coloniais, cujas estruturas se mantiveram e se renovaram mesmo após o processo de independência, são até hoje percebidas nas relações sociais e de poder (RIVERA, 2010; TAPIA, 2008; GONZÁLEZ CASANOVA, 2006; 2007).

Assim, embora o processo constituinte tenha se operado por meio da formação de um bloco subalterno, é possível vislumbrar a existência, dentro desse mesmo bloco, de interesses não apenas diversos como muitas vezes contrastantes, o que vem gerando, ao longo dos anos, um extremo desgaste de lideranças do MAS com outros setores populares.

Uma das questões controversas é a das autonomias. Tema amplamente debatido na constituinte, a autonomia era defendida tanto por lideranças da *Media Luna*<sup>4</sup>, que pleiteavam a autonomia departamental, quanto por lideranças indígenas, que pleiteavam a autonomia indígena. Do outro lado, estavam algumas das principais figuras políticas do MAS, que reivindicavam um projeto alinhado a um Estado unitário e centralizado (SCHAVELZON, 2012). Embora a questão tenha sido resolvida por meio de acordo entre os constituintes, que instituiu o regime de autonomias no país, a existência de diversos requisitos legais para a concretização da autonomia indígena, aliada à burocracia, à demora de tramitação e à forte

---

<sup>4</sup> *Media Luna* é o nome dado à área ao leste do país, formada majoritariamente por não-indígenas e com grande relevância econômica, que abrange os Departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz e Tarija.

interferência do poder político municipal, têm dificultado a implementação da autonomia indígena (EXENI RODRÍGUEZ, 2021).

Esse embate, que permanece até os dias atuais, aliado às fortes investidas “desenvolvimentistas” do governo em terras indígenas e à ausência de proteção da grilagem de terras e de investimento nessas localidades – que recentemente vêm ganhando novos contornos na pandemia da COVID-19, conforme boletins e publicações sobre a violação de direitos humanos do *Centro de Documentación y Información de Bolivia* (CEDIB) (2020) –, acabaram por minar o apoio do MAS em sua base, o que se mostrou, dentre outros momentos, na rejeição do referendo pela alteração da Constituição que permitiria a reeleição de Evo Morales e, posteriormente, no próprio golpe arquitetado pela direita conservadora do país, que, sob acusação de fraude das eleições, forçou a retirada do então presidente do poder.

Embora tais elementos não possam, por si, explicar o complexo fenômeno vivenciado na Bolívia nos últimos dois anos, a questão da Autonomia Indígena Originário Campesina e os desafios na sua implementação são essenciais para compreender, ao menos de forma parcial, o funcionamento do Estado e da sociedade boliviana na atualidade.

Já no Brasil, a Constituição de 1988, considerada por muitos como “a Constituição cidadã”, confere aos indígenas os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, consistindo esse direito, no entanto, apenas na posse permanente, sem que haja o reconhecimento da propriedade. Ademais, a Constituição autoriza a exploração de recursos naturais, mediante autorização do Congresso Nacional, com a mera previsão da necessidade de serem ouvidas as comunidades afetadas, sem condicionar a exploração à sua anuência. Por sua vez, as demarcações dessas terras, empreendidas pela União por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com o auxílio da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), são extremamente lentas e conflituosas, tendo sido poucas efetivadas desde a promulgação da Constituição – quadro que vem se deteriorando ainda mais a partir de 2018, com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro, que possui um discurso explícito contra a demarcação de terras indígenas e a favor da criminalização dos movimentos sociais.

Diante desse contexto, os movimentos indígenas vêm combatendo ativamente, nos últimos anos, a atuação do governo Bolsonaro e seus aliados nos mais diversos setores, que vão desde as medidas adotadas na pandemia da COVID-

19, até os projetos de lei que visam anistiar a grilagem de terras (Projeto de Lei nº 2633/2020), a construção de estradas em Parque Nacional (Projeto de Lei nº 984/2019), o abandono da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Projeto de Lei nº 177/2021), entre outros.

Por isso, o estudo sobre autonomias indígenas é de fundamental importância para o país, por evidenciar possíveis alternativas à massiva e constante violação ao direito à autodeterminação dos povos, enfrentando diretamente estruturas e conceitos que visam à manutenção do *status quo*.

A partir da observação e da compreensão de fenômenos em contextos próximos, devidamente contextualizados, sobretudo aqueles baseados em movimentos contrahegemônicos, decoloniais e antineoliberalistas, como é o caso da Bolívia, é possível criar novos horizontes imaginativos pensados a partir de e para esse lugar colonizado, subalterno, sem reproduzir institutos e conceitos que servem aos interesses dos países do Centro. Já podemos ver algumas das influências desses processos no Chile, que aprovou, em sua Assembleia Constituinte, a proposta de se tornar um Estado Plurinacional (MELLO, 2022).

Nesse sentido, o objetivo geral deste trabalho é compreender de que forma a Autonomia Indígena Originário Campesina, prevista na Constituição de 2009 do Estado Plurinacional da Bolívia, está sendo materializada mais de uma década após a promulgação do texto constitucional, identificando seus principais desafios.

Para tanto, foram desenvolvidos os seguintes objetivos específicos:

- i) Analisar a Autonomia Indígena Originário Campesina, seus processos históricos, sua regulamentação normativa e sua conceituação doutrinária;
- ii) Mapear os processos de aquisição de Autonomia Indígena Originário Campesina, identificando elementos como a forma de aquisição, os requisitos necessários à concretização e o tempo de tramitação;
- iii) Analisar o processo de aquisição de autonomia de Uru Chipaya;
- iv) Identificar os principais desafios da aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina.

## 1.2

### Metodologia e estrutura do trabalho

O presente trabalho se utiliza de duas estratégias metodológicas de pesquisa: a pesquisa teórica e o estudo de caso (GUSTIN; DIAS, 2010).

A pesquisa teórica foi utilizada na primeira parte do trabalho, que buscou identificar os aspectos gerais da Autonomia Indígena Originário Campesina na Bolívia. Nesse momento, foi realizada uma análise de conteúdo a respeito do arcabouço histórico do instituto, da sua regulamentação legal e constitucional, da bibliografia especializada sobre o tema e dos documentos disponíveis nos órgãos do Governo boliviano, a fim de delimitar ao máximo as suas características e identificar os procedimentos para a aquisição da AIOC em curso.

Essa primeira etapa foi estruturada em duas partes. Inicialmente, realizou-se um estudo bibliográfico dos principais debates teóricos dos chamados estudos decoloniais, de modo a compreender de que forma a colonialidade e o racismo interferem, até hoje, na formação das subjetividades, nas relações sociais e de poder e nas estruturas do Estado e da sociedade. Nesse sentido, enfatizou-se as contribuições do Grupo Modernidade/Colonialidade, da socióloga boliviana Silvia Rivera e do cientista político boliviano Luis Tapia.

Após, realizou-se um estudo sobre a Autonomia Indígena Originário Campesina, estruturado da seguinte forma: i) o histórico da busca pela autonomia dos povos originários até os protestos do início do século que culminaram na eleição de Morales e na convocação de uma nova Assembleia Constituinte; ii) as principais discussões na Assembleia sobre a autonomia indígena; iii) a regulamentação da questão pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais; iv) os principais aspectos da estrutura estatal e o regime de autonomias nesse contexto e; v) um levantamento dos processos de aquisição de autonomia indígena que estão em curso ou que já foram encerrados, evidenciando algumas de suas principais características, como o tempo médio das etapas, forma de origem do processo, e a existência de análise de constitucionalidade do Estatuto de Autonomia pelo Tribunal Constitucional Plurinacional.

Por outro lado, na sua segunda parte foi realizado um estudo de caso sobre o processo de aquisição de autonomia de Uru Chipaya, de forma a identificar os trâmites percorridos, o tempo de cada etapa, o Estatuto de Autonomia elaborado, as decisões do Tribunal sobre a constitucionalidade do Estatuto, as dificuldades normativas e políticas enfrentadas, para compreender se, e de que forma, a

autodeterminação dos povos originários da Bolívia é, de fato, materializada hoje por meio da aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina.

Para tanto, também foi realizada consulta bibliográfica e análise de documentos, notadamente aqueles referentes à aprovação do seu Estatuto de Autonomia, às decisões do Tribunal Plurinacional Constitucional e às reuniões de implantação do Governo Autônomo Originário Campesino (GAIOC).

A Nação Uru Chipaya foi escolhida por ser uma das três NePIOC com processos de aquisição de autonomia finalizados, com efetiva implantação do GAIOC, e pela maior disponibilidade de informações sobre a implementação da autonomia, haja vista estar inserida na região do altiplano e ser decorrente de uma conversão de Município em autonomia indígena.

Ademais, ao contrário de outros processos de aquisição de autonomia, como os de Charagua (OLIVEIRA FILHO, 2019; 2020; RIBEIRO, 2016; POSTERO; TOCKMAN, 2020; PANNAIN, 2018) e Lomerio (DAN, 2018), não foram encontrados estudos significativos sobre a AIOC de Uru Chipaya.

Nas duas estratégias metodológicas, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, em especial consulta a doutrina nacional e estrangeira, e documental, cujas fontes da coleta de dados foram documentos oficiais do Estado Plurinacional da Bolívia. Os documentos puderam ser obtidos por meio de acesso aos endereços eletrônicos do *Viceministerio de Autonomías* (<https://www.presidencia.gob.bo/index.php/viceministerios/va>), do Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) (<https://tcpbolivia.bo/tcp/>) e da *Cámara de Diputados* (<https://www.diputados.bo/leyes/promulgadas>).

Os documentos consistem em leis, decisões judiciais, votos dos ministros do TCP e documentos informativos produzidos pelo Governo central boliviano. Todos os documentos foram compilados, registrados, lidos, analisados e catalogados, conforme a seguinte codificação: o código “CPE” foi utilizado para a Constituição Política do Estado; o código “L” foi utilizado para leis, o código “DJ” foi utilizado para decisões judiciais, o código “V” foi utilizado para voto dos Ministros do TCP, e o código “D” foi utilizado para documentos informativos. A codificação completa encontra-se no Apêndice deste trabalho.

Os dados coletados são de natureza tanto secundária, posto que originários de artigos científicos e obras jurídicas, quanto primária, oriundos de sítios

eletrônicos, legislação e de documentos oficiais que não possuem tratamento prévio (GUSTIN; DIAS, 2010).

A análise dos dados foi efetuada por meio de análise de conteúdo. Ao final, foram realizadas interpretações e sínteses com base no referencial teórico adotado, a ser descrito a seguir.

## 2 A colonialidade em foco

Na segunda metade do século XX, começam a ganhar espaço no âmbito acadêmico diversas teorias das ciências sociais que, influenciadas pelos movimentos sociais do período, denunciavam a existência de estruturas de dominação. Essas estruturas eram decorrentes de fenômenos históricos que instituíram assimetrias e, conseqüentemente, relações de poder entre diversos atores políticos que se mantinham até hoje: os processos de colonização.

O foco nos processos de colonização e suas conseqüências, não apenas nos países colonizados, mas em todo o planeta, ganhou força, sobretudo, a partir da produção científica e literária de autores que se encontravam, de alguma forma, dentro do sistema, onde suas vozes puderam ser repercutidas, mas, ao mesmo tempo, eram marginalizados por questões étnicas e/ou territoriais. Estavam na fronteira, e, com isso, puderam apresentar – e serem ouvidos – a perspectiva do colonizado e/ou subalterno. É o que Luciana Ballestrin (2013) aponta como a gênese dos estudos pós-coloniais.

Ao realizar um estudo genealógico do fenômeno, Ballestrin afirma que “o pós-colonialismo surgiu a partir da identificação de uma relação antagônica por excelência, ou seja, a do colonizado e a do colonizador” (2013, p. 91). Essa binaridade, que simboliza uma relação de poder, vai determinar a construção do sujeito colonizado, caracterizado pela negação.

Assim, embora não seja possível apontar, de forma sistematizada, uma escola pós-colonial, e nem identificar de forma precisa seu momento de formação – haja vista existir diversos autores que escreveram sobre o tema em momentos e localidades distintas – é possível afirmar que o pós-colonialismo tem como premissa fundamental a identificação dessa relação binária, que se atualiza ao longo dos séculos, reproduzindo identidades, relações e conjunturas políticas.

Apesar de reconhecer a importância dos autores pós-coloniais na denúncia da persistência da colonialidade mesmo após o encerramento da relação metrópole-colônia, o presente estudo não vai focar em seus trabalhos.

As chaves interpretativas a serem utilizadas neste trabalho serão aquelas que, influenciadas pelos estudos pós-coloniais, foram desenvolvidas por autores latino-americanos ao tentar compreender, denunciar e modificar suas realidades específicas. São pesquisadores da América Latina que, localizados no espaço de fronteira, falam de e sobre a América Latina, sob as mais diversas ópticas, mas sempre focando na persistência da diferença colonial e dos seus impactos na atualidade. Portanto, são autores que, partindo da noção de diferença colonial, apresentam contribuições para o desvelamento das relações de poder na América Latina, sejam elas internas, regionais ou até mesmo globais.

As primeiras contribuições a serem analisadas são aquelas do Grupo Modernidade/Colonialidade, em especial no que se refere ao conceito de colonialidade do poder. Embora conte com diversos autores e ideias que não se confundem, o grupo apresenta algumas estruturas de pensamento em comum, que serão apresentadas neste capítulo.

Posteriormente, serão trazidas as contribuições da filósofa boliviana Silvia Rivera Cusicanqui sobre o papel das construções raciais e da mestiçagem nos processos de formação da subjetividade e suas repercussões na esfera política na Bolívia, notadamente nos processos de cidadanização. Essas compreensões serão importantes para a análise da participação dos diversos atores sociais na concepção, implantação e materialização da autonomia indígena originário campesina.

Por fim, o capítulo vai trazer algumas das principais contribuições sobre a política boliviana e latino-americana do cientista político Luis Tapia, no sentido de como ela se opera nesse Estado multissocietário marcado pela desigualdade racial, social e econômica. Com isso, permite-se uma melhor compreensão da Bolívia enquanto espaço onde se desenvolvem relações sociais e de poder.

A partir dessas noções é que serão interpretados os fenômenos e seus desdobramentos relativos à Autonomia Indígena Originário Campesina (AIOC) na Bolívia, objeto dessa pesquisa.

## 2.1

### **Colonialidade do poder e racismo: o nascimento da América**

Ao colocar a América Latina em foco, os autores do Grupo Modernidade/Colonialidade, dentre os quais se destacam Aníbal Quijano (1992;

2014a; 2014b), Enrique Dussel (2016), Ramón Grosfoguel (2008) e Walter Mignolo (2017; 2020), inspirados nos estudos pós-coloniais, mas com diferenças sobretudo epistemológicas, passam a apontar a colonização da América não apenas como essencial para entender o desenvolvimento das relações no continente americano e entre América e Europa, mas como um marco histórico na inauguração de uma nova matriz de poder global. Explica-se.

O processo de colonização da América não foi igual em todas as partes. Fatores como a cultura e a estrutura política dos povos colonizados e colonizadores, população, topografia, clima e a existência ou não de minérios foram essenciais para a caracterização das formas de exploração do continente e de seus habitantes.

Em “*Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*” (2014a), Quijano já aponta algumas diferenças nos processos de colonização que vão repercutir no processo de formação dos Estados-nação em países como os Estados Unidos da América – que se funda na democratização dos recursos expropriados da população negra e indígena –; nos países do cone sul (Argentina, Uruguai e Chile) – que se funda em uma população de maioria branca –; e nos países de maioria negra, indígena e mestiça – em que teria tal projeto se mostrou inviável.

Entretanto, todos eles contam com importantes pontos em comum: genocídio da população nativa, estabelecimento da diferença colonial e grande enriquecimento da metrópole.

Esses três fatores são essenciais para compreender os contornos do mundo na atualidade, mesmo em localidades não afetadas diretamente pela colonização – compreendida no sentido da existência de uma relação de colônia-metrópole –, porque eles foram responsáveis pela inauguração de uma nova matriz de poder, a matriz de poder colonial, que vai conformar a estrutura dos Estados, a economia mundial e as relações interpessoais, sociais e políticas. A colonização da América inaugura a modernidade, ao mesmo tempo em que nasce sua outra face, a colonialidade (MIGNOLO, 2017).

A dominação dos territórios e dos povos, por meio da violência, é uma constante na história, tendo ocorrido incontáveis vezes em todo o mundo. O que distingue a colonização da América – e posteriormente da África – de outros processos de dominação é, especialmente, a codificação da diferença colonial na ideia de raça e articulação das formas de controle do trabalho em torno do capital mundial e das categorias raciais criadas. Esses dois fatores, que não podem ser

compreendidos separadamente, vão alterar significativamente tanto a forma da economia se desenvolver, quanto as próprias relações internas e entre sociedades, que também passam a ser conformadas pela diferença racial hierarquizada.

Portanto, ainda que houvesse, anteriormente à colonização da América, divisões entre povos, a ideia de raça, como compreendida atualmente, foi criada a partir da colonização da América. A atribuição de novas identidades, não apenas às sociedades colonizadas, uniformizando-as, mas também aos colonizadores, e, posteriormente, a outros grupos subalternizados, a partir da diferença colonial-hierárquica, contribuiu para que essas novas identidades passassem a corresponder aos papéis sociais e laborais a eles designados, outorgando legitimidade às relações de dominação (QUIJANO, 2014a).

Quanto à articulação das formas históricas de controle do trabalho, seus recursos e produtos, a verdade é que antes da colonização da América existiam diversas formas de realização desse controle; entretanto, nunca houve um sistema em que coexistissem e girassem em torno da mesma forma política e econômica. A articulação da escravidão, do trabalho assalariado e da servidão<sup>5</sup> em torno do capital acabou por transformar essas relações profundamente, sobretudo em razão da adição do fator racial. Agora, a divisão mundial do trabalho era produzida por meio da diferença étnica/racial e de gênero: o trabalho assalariado era reservado aos homens brancos, o servil aos indígenas e o escravo aos negros (QUIJANO, 2014a).

Essa configuração das formas históricas de controle do trabalho em torno da raça foi dando origem a uma nova, original e singular estrutura de relações de poder na história: o capitalismo mundial. Nesse novo padrão, graças às identidades criadas, raça e divisão do trabalho passaram a estar interconectadas, se reforçando mutuamente. Por isso, cada forma de controle do trabalho esteve associada a uma forma de controle de um grupo étnico, o que deu azo a uma nova tecnologia de dominação/exploração que se articulou de modo a parecer naturalmente relacionada (QUIJANO, 2014a).

---

<sup>5</sup> A servidão aqui considerada é aquela que existiu de maneira predominante na América Hispânica, onde a Coroa Espanhola instaurou, após um breve período de escravidão, regimes de trabalho compulsório mediante remuneração e tributos perante indígenas, e, em alguns locais, também mestiços. São exemplos dessa forma de exploração do trabalho o *repartimiento*, que no Peru, em especial na exploração de minério, se chamava *mita*, e a *encomienda*. Sobre essas formas de trabalho, ver: MATOS, 2007; GODOY, 2012; ZAGALSKY, 2014.

E, assim, a raça e os papéis raciais foram naturalizados. As categorias ali criadas passaram a ser assumidas como de significação ahistórica, ou seja, como fenômenos naturais, e não como parte de uma história de poder, que é, ainda hoje, o marco dentro do qual operam outras relações sociais (QUIJANO, 1992).

De igual forma, também houve a naturalização da cultura europeia dentro do sistema de desigualdades produzido pelo colonialismo, que se exprimiu por meio de uma pretensão de universalidade. Com isso, tudo aquilo produzido pela sociedade europeia – modo de produção do conhecimento, instituições políticas, modo de organização familiar e social, modo de produção econômica, ordenamento jurídico – passou a ser interpretado como um ideal, como um modelo que deveria ser seguido pelas demais sociedades, que se encontravam “atrasadas” em relação à europeia.

O modelo, entretanto, exportado como ahistórico e compulsório, não foi simplesmente aquele europeu – até porque essa categoria também só passou a existir e ter sentido a partir da América –, mas sim o do homem branco, heterossexual, cisgênero, patriarcal e capitalista, inserido em determinada cultura e com um modelo epistemológico determinado.

Nesse sentido, Grosfoguel (2008) pontua que chega à América não apenas um sistema econômico de capital e trabalho, mas uma enredada estrutura de poder, que vai impor: i) uma formação de classes e formas de trabalho organizadas em torno do capital; ii) uma divisão internacional do trabalho em centro e periferia; iii) um sistema interestatal de organizações político-militares institucionalizadas em administrações coloniais; iv) uma hierarquia étnico-racial global; v) uma hierarquia de gênero; vi) uma hierarquia sexual; vii) uma hierarquia espiritual; viii) uma hierarquia epistêmica; e ix) uma hierarquia linguística e de produção do conhecimento.

Por isso, a relação entre a cultura europeia/ocidental e as demais segue sendo de dominação, mas não por via da imposição, de forma exterior: ela se opera por meio de uma colonização do próprio imaginário dos dominados, atuando na interioridade desse imaginário (QUIJANO, 1992).

Como informa Quijano (2014a), na América, a ideia de raça foi um modo de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas. A posterior constituição de Europa como nova identidade depois de América e a expansão do colonialismo europeu sobre o resto do mundo levaram à elaboração da perspectiva

eurocêntrica de conhecimento e, com ela, à elaboração teórica da ideia de raça como naturalização dessas relações coloniais de dominação entre europeus e não-europeus. Desde então, a raça passou a ser o mais eficaz e perdurável instrumento de dominação social universal, pois dele passou a depender de outro, mais antigo: o gênero. Nesse sentido, a raça se converteu no primeiro critério fundamental para a distribuição da população mundial nos lugares e papéis da estrutura de poder dessa nova sociedade.

Assim, ainda que o colonialismo político clássico, onde existe uma estrutura de dominação e exploração em que o controle da autoridade política, dos recursos de produção e do trabalho se encontra sob a administração de outrem, tenha se encerrado, a colonialidade do poder continua sendo um dos elementos constitutivos da matriz de poder mundial capitalista (QUIJANO, 2014b).

E o que seria, exatamente, a colonialidade do poder?

A colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos da matriz mundial de poder capitalista, que se origina e se globaliza a partir da América. Ela se funda na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular da referida matriz, e opera em cada um dos planos, âmbitos e dimensões – materiais ou subjetivos – da existência cotidiana e da escala social (QUIJANO, 2014b).

Com a constituição da América Latina, o poder capitalista se faz mundial, com seus centros hegemônicos localizados nas zonas situadas sobre o atlântico – Europa. Por sua vez, se estabelecem, como eixos centrais da nova matriz: a dominação, a colonialidade e a modernidade.

A relação de dominação então estabelecida, direta, política, social e cultural, nomeada colonialismo, deixou de existir na maior parte da América Latina por volta do século XIX, e mais tardiamente na Ásia e na África, após a Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, enquanto existiu, a estrutura colonial de poder efetivamente produziu discriminações sociais que foram codificadas como raciais, étnicas, antropológicas ou nacionais, que reconfiguraram, como visto, as subjetividades tanto de colonizados, quanto de colonizadores e outros atores sociais, e que não deixaram de existir após o fim do colonialismo clássico. É essa estrutura que Aníbal Quijano (1992, p. 12) denomina colonialidade do poder:

não obstante que o colonialismo clássico foi eliminado, a relação entre a cultura europeia, chamada também de “ocidental”, e as outras, segue sendo uma relação de dominação colonial. Não se trata somente de uma subordinação das outras culturas à europeias, em uma relação exterior. Se trata de uma colonização das outras culturas, ainda que sem dúvida em diferente intensidade e profundidade segundo os casos. Consiste, em primeiro termo, em uma colonização do imaginário dos dominados. É dizer, atua na interioridade desse imaginário. Em uma medida, é parte dele.

Segundo Ballestrin (2013), o conceito desenvolvido inicialmente por Quijano tem uma dupla funcionalidade: a de denunciar a continuidade das formas de dominação mesmo após o fim das administrações coloniais; e a de atualizar e contemporizar processos que supostamente teriam sido apagados, assimilados ou superados pela modernidade.

A ideia de colonialidade do poder, portanto, desempenha um grande papel na construção de uma epistemologia que visa compreender a questão colonial, seus desdobramentos e seus processos de resistência, a partir de uma perspectiva que permita a revelação dessas estruturas.

A colonialidade do poder é central, ainda, para desvelar aquilo que Quijano chama de *patrón colonial de poder*, ou matriz colonial de poder, em sua tradução para o português. A referida matriz atua em quatro dimensões da esfera social, articuladas com suas respectivas formas de controle: o controle do trabalho, de seus recursos e produtos está sob a hegemonia da empresa capitalista; o controle do sexo, de seus recursos e produtos está sob a hegemonia da família burguesa; o controle da autoridade, de seus recursos e produtos está sob a hegemonia do estado-nação; e o controle da intersubjetividade está sob a hegemonia do eurocentrismo (QUIJANO, 2014a; MIGNOLO, 2017).

Essa matriz colonial de poder, fundada a partir da colonização da América com a criação do conceito de raça e sua articulação com as demais esferas de poder, se torna mundial a partir do momento em que o critério de classificação social toma uma escala global, criando novas identidades étnico-raciais. Esse processo se fortalece com a inundação do comércio mundial com metais preciosos oriundos da exploração na América, o que deu à Europa controle sobre diversas rotas comerciais preexistentes e permitiu uma maior expansão do capitalismo, sendo posteriormente complementado por meio da Revolução Industrial, quando a Europa passa a assumir, efetivamente, a posição de centro no mercado mundial (QUIJANO, 2014a).

Segundo Enzo Bello (2015, p. 53), a construção forçada da subjetividade, empreendida por meio da utilização de teorias universalistas que utilizavam padrões fenotípicos caucasianos para a atribuição de humanidade/alma/luz, torna

visível o tripé fundacional “modernidade-colonialidade-capitalismo”, que representa o chamado “novo padrão global de poder”, estruturado na articulação entre (i) a categorização dos indivíduos (codificação da diferença entre colonizados e colonizadores através da raça); (ii) a conjunção de formas de mercado distintas; e (iii) a divisão social e racial do trabalho.

Nessa toada, Grosfoguel (2008, p. 123) atualiza o conceito de colonialidade do poder como um enredamento de

múltiplas e heterogêneas hierarquias globais de formas de dominação e exploração sexual, política, epistêmica, econômica, espiritual, linguística e racial, em que a hierarquia étnico-racial do fosso cavado entre o europeu e o não-europeu reconfigura transversalmente todas as restantes estruturas globais de poder.

Essa violência, consistente numa colonização do imaginário, ou do ser, foi acompanhada, primeiro, de um genocídio das populações nativas, por meios de guerras entre povos originários e colonizadores e entre as próprias sociedades colonizadas, e por meio dos trabalhos forçados e pandemias trazidas pelos invasores. Em determinadas localidades, o extermínio foi tão grande que acarretou a própria destruição daqueles grupos sociais.

Após a devastação inicial, outra estratégia utilizada foi a de “produzir uma imagem mistificada de seus próprios padrões de produção de conhecimento e significações” (QUIJANO, 1992, p. 12, tradução nossa). Essas formas de produção do conhecimento foram, num primeiro momento, colocadas fora do alcance dos colonizados, para somente após serem disponibilizados, de modo parcial, para alguns poucos, como uma forma de ascenderam ao poder.

A combinação de extermínio e colonização do imaginário levou diversas culturas americanas a serem convertidas em “subculturas campesinas iletradas, condenadas à oralidade” (QUIJANO, 1992, p. 13, tradução nossa). A isso somaram-se diversas investidas de uniformização da linguagem, leia-se, extinção das línguas nativas, empreendimento que foi realizado de diversas formas, como por meio da tipificação criminal e de projetos educacionais e/ou filantrópicos.

Considerando o papel da linguagem na estruturação do pensamento e na forma de conhecimento do mundo, as consequências foram graves. A língua não é

mais vista, hoje, como forma de reprodução de uma realidade posta, ou como uma ferramenta a ser utilizada pelos seres humanos, mas como modo de construção do próprio indivíduo.

Por isso, a violência linguística alterou também o modo de construção do pensamento, a estruturação de narrativas, os processos de memória e a produção de conhecimento, situando-os dentro de padrões gramaticais e fonéticos pré-estabelecidos que limitam a expressão individual e coletiva.

Alijados da possibilidade de se expressar nos próprios padrões, os sobreviventes passam a ter como única forma de expressão intelectual a matriz cultural dominante – ainda que subvertendo-a de diversas formas (QUIJANO, 1992).

Esse processo, que se inicia com a colonização, vai permanecer na formação dos Estados nacionais, onde a língua vai desempenhar importante papel na internalização da ideia de que existiria apenas uma nação e na manutenção das estruturas de poder excludentes. A manutenção de um vínculo entre língua, literatura, cultura e território significa reproduzir “alocações imperiais de configurações culturais” (MIGNOLO, 2020, p. 311).

Como preconiza Mignolo (2020, p. 301),

a expansão colonial e as heranças coloniais, no sistema mundial moderno e na dupla face da modernidade/colonialidade, criaram condições para se inventar um discurso sobre línguas que situa o linguajamento das potências coloniais acima de outras práticas linguísticas.

Dessa forma, percebe-se que a colonização da América foi um processo extremamente complexo, que gerou consequências globais que perduram até a presente data, e reconfigurou o sistema-mundo. A permanência dos efeitos do colonialismo na formação das subjetividades, na conformação das instituições políticas, na cultura, nos modos de produção do conhecimento e nas relações de poder consiste naquilo que Aníbal Quijano denomina colonialidade.

A colonialidade se manifesta em diferentes áreas, especialmente do poder, do ser e do saber. Enquanto a colonialidade do poder é o reflexo das relações econômicas e políticas coloniais na atualidade, a colonialidade do saber recai sobre os processos de produção e reprodução do conhecimento. Se o colonialismo roubou, massacrou e proibiu, a colonialidade segue marginalizando os saberes ancestrais, ao colocar a racionalidade europeia ocidental – fundada na dualidade sujeito-objeto,

que bem servia aos interesses coloniais – como a única epistemologia válida (MIGNOLO, 2017; 2022).

Já a colonialidade do ser atua no processo de formação das subjetividades, profundamente alterado por meio da colonização do imaginário. A criação de novas categorias sociais, engendradas pela raça e pelo modelo capitalista de produção colonial culminou numa ampla rearticulação das sociedades. Os povos originários, tão diferentes entre si, foram uniformizados sob a categoria de índios, os povos de diferentes nações africanas, sob a categoria de negros, e assim por diante. Cada uma dessas categorias foi atrelada a determinadas características inseridas dentro da lógica colonial-hierárquica.

Assim, a ideia de colonialidade, em suas mais diversas formas de atuação, permite colocar em xeque a noção de que, com o fim do colonialismo clássico e das administrações coloniais, teriam desaparecido as relações de poder.

Além disso, compreender a repercussão do colonialismo na formação das subjetividades, das relações de poder, das expressões culturais, nos modos de produção do conhecimento e da economia mundial, possibilita enxergar o outro lado da modernidade, frequentemente invisibilizado pelas narrativas oficiais.

De acordo com a tradição histórica eurocêntrica, a modernidade seria o período vivenciado na Europa após a Idade Média, quando houve uma forte desvalorização da escolástica e uma revalorização de fontes pagãs – em especial gregas –, fenômeno que ficou conhecido como Renascimento. Havia uma valorização do ser humano, que passa a ser entendido como agente de mudanças (QUIJANO, 1992).

Essa visão quase romântica da modernidade, no entanto, não revela um fator essencial do período: a exploração colonial e o genocídio dos povos americanos.

Segundo Mignolo (2017, p. 02), a modernidade seria uma narrativa complexa, com origem na Europa, que constrói a própria ideia de civilização ocidental ao “celebrar suas conquistas enquanto esconde, ao mesmo tempo, o seu lado mais escuro, a colonialidade”. É, portanto, a colonialidade que constitui a modernidade, sendo este seu lado oculto.

Ela teria surgido como uma colonização do tempo, por meio da criação da ideia de uma Idade Média, e do espaço, com a conquista da América. Com isso, veio a colonialidade, pois sobre aquele espaço, há muito habitado por diversos povos, foi exercido uma forte intervenção, dando azo à criação de uma nova ordem

mundial policêntrica e interconectada pelo mesmo tipo de economia: o capitalismo mundial (MIGNOLO, 2017).

Na mesma esteira, Dussel (2016, s.p.) aduz que

no Ocidente, a "Modernidade", que começa com a invasão da América pelos espanhóis, cultura herdada dos muçulmanos do Mediterrâneo (Andaluzia) e do Renascimento italiano (pela presença Catalã, no sul da Itália<sup>5</sup>), é a "abertura" geopolítica da Europa para o Atlântico; é a implantação e o controle do "sistema-mundo" no sentido estrito (pelos oceanos e não mais pelas caravanas continentais lentas e perigosas) e ainda a "invenção" do sistema colonial, que, por 300 anos, irá inclinar lentamente o equilíbrio econômico-político em favor da antiga Europa isolada e periférica. Tudo o que é simultâneo com a origem e o desenvolvimento do capitalismo (mercantil a princípio, de mera acumulação primitiva de dinheiro), ou seja, a Modernidade, o colonialismo e o sistema-mundo, denota aspectos de uma mesma realidade simultânea e mutuamente constitutiva.

A prepotência europeia, ao denominar sua história como moderna, pode ser explicada em razão de um fenômeno não exclusivo da cultura ocidental: o etnocentrismo. No caso da Europa, o etnocentrismo ficou qualificado pelo fundamento da classificação racial da população global pós-América (QUIJANO, 2014a).

Isso porque, embora outras sociedades dominadoras tivessem traços etnocêntricos, o caso europeu foi além em suas consequências, em razão da combinação do etnocentrismo com a classificação racial mundial criada após a colonização da América. Por isso, os agora europeus – que é uma classificação moderna/colonial – passaram a se sentir não apenas superiores, mas naturalmente superiores, e seu modelo de sociedade passou a ser encarado como um destino a ser alcançado por sociedades atrasadas, que ainda não haviam chegado a seu patamar.

Somente a partir dessa perspectiva binária, que diferencia os povos racionais/evoluídos dos irracionais/atrasados, é possível explicar a elaboração do eurocentrismo como perspectiva hegemônica de conhecimento e da versão eurocêntrica da modernidade, com seus principais mitos fundadores: a ideia da história da civilização humana como algo que parte de um estado de natureza que termina na Europa; e a noção de que a diferença entre europeus e não-europeus seria uma diferença natural, e não de poder (QUIJANO, 2014a).

E, assim, modernidade, colonialidade e matriz colonial de poder se imbricam. Modernidade e colonialidade, lados opostos da mesma moeda, são parte da matriz colonial de poder.

## 2.2

### O colonialismo interno

Silvia Rivera Cusicanqui (2010) é uma socióloga aymara cujo trabalho, embora dialogue com as categorias acima apresentadas, notadamente de colonialidade do poder, do ser e do saber, é crítico à categoria decolonialidade, pela sua assepsia e, sobretudo, pela ausência de práticas decolonizadoras no debate. Para Torre, Benegiamo e Gobbo (2020), uma das principais críticas de Rivera aos escritos do Grupo Modernidade/Colonialidade é a concessão de espaço a teses multiculturalistas e historicistas da questão indígena, que não propõem soluções, mas uma forte subordinação cultural.

O livro “*Violencias (re)encubiertas en Bolivia*” é a reunião de seis ensaios escritos por Rivera Cusicanqui (2010), entre os anos de 1990 e 1999, que tiveram e ainda têm grande impacto nas ciências sociais bolivianas, sobretudo por terem sido lançados no período posterior à reabertura democrática, em que se vislumbrava a derrota operária e o início da implementação de medidas de reforma estatais que permitiriam, em tese, a acumulação de capital e a dominação neoliberal.

O objetivo da autora, portanto, nesses escritos, é “compreender como a interação colonial se torna um fato definidor e constitutivo das identidades culturais de todos os setores socioculturais do país, tanto no passado quanto no presente” (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 35, tradução nossa).

Os trabalhos de Silvia não apresentam uma pretensão teórica, uma sistematização conceitual, ou sequer uma unidade; são textos produzidos pela autora com base em sua história, sua experiência, e nas discussões empreendidas no *Taller de Historia Oral Andina* com outros jovens sociólogos aymara. A ausência de sistematização, no entanto, não impede que suas contribuições sejam de fundamental importância para a compreensão das relações e da política boliviana, pois demonstram a profundidade das estruturas de dominação e sua imbricação com o horizonte colonial.

No prefácio à edição, Sinclair Thompson (2010) assinala que Rivera Cusicanqui mobiliza em seu texto quatro conceitos principais, todos interligados, dos quais dois serão a seguir apresentados.

O primeiro conceito é o de “contradições não contemporâneas”, que seriam a existência simultânea de múltiplos ciclos históricos que produzem um conjunto

de contrações complexas que cruzam as esferas contemporâneas dos modos de produção, os sistemas políticos estatais e as ideologias atreladas à homogeneidade cultural, de modo que “o horizonte colonial consiste na reconstituição contínua de estruturas coloniais de dominação elaboradas a partir da conquista” (THOMPSON, 2010, p. 11).

De fato, Rivera Cusicanqui (2010, p. 40-41, tradução nossa, grifos originais) identifica três horizontes históricos de diversa profundidade e duração, que vão interagir na superfície do tempo presente:

O *ciclo colonial*, que constitui um substrato profundo de mentalidades e práticas sociais que organizam os modos de convivência e sociabilidade no que é hoje a Bolívia, estruturando em particular aqueles conflitos e comportamentos coletivos ligados à etnicidade, através do que aqui chamamos de *colonialismo interno*. No período colonial formal, a polarização e a hierarquia entre as culturas nativas e a cultura ocidental utilizaram a oposição entre cristianismo e paganismo como mecanismo de disciplina cultural. Isso implicou a culpabilização e o banimento do "herege" ou de qualquer pessoa suspeita de sê-lo (e isso incluía a maioria dos índios e mestiços) para um mundo pré-social e subumano de exclusão e sigilo cultural.

O *ciclo liberal* introduz o reconhecimento da igualdade básica de todos os seres humanos, mas num contexto como o da sociedade oligárquica do século XIX, está associado a um conjunto de ações culturais civilizatórias, que implicam uma nova e mais rigorosa disciplina: o processo de individuação e ruptura com os pertencimentos corporativos e comunais, que se legitima nos supostos direitos associados à imagem esclarecida do *cidadão*. Esse processo, que na Europa foi resultado de séculos de homogeneização cultural e econômica, aqui se articula com estruturas e práticas típicas do ciclo anterior, tornando-se um paradoxal e renovado esforço de exclusão baseado na negação da humanidade dos índios. Nesta fase, um novo complexo de ideias-força começa a desempenhar um papel hegemônico como suporte para as reformas de Estado e culturais empreendidas no final do século XIX, onde servem o darwinismo social e a oposição civilizado-selvagem — assim como a oposição Cristão-herético — renovar a polaridade e hierarquia entre a cultura ocidental e as culturas nativas, e lançar uma nova e violenta agressão contra a territorialidade indígena, comparável apenas à fase de saque colonial inicial.

Finalmente, em 1952, é inaugurado o *ciclo populista*, que se sobrepõe e interage com os dois ciclos anteriores, pois apenas completa as tarefas de individuação e etnocídio empreendidas pelo liberalismo, criando — a partir de uma reforma estatal centralizadora — mecanismos singularmente eficazes para o seu aprofundamento: a escola rural massiva, a expansão do mercado interno, o voto universal e uma reforma agrária de grande alcance baseada em parcelas. Estes constituíram meios renovados de liquidar as identidades comunais e étnicas e a diversidade cultural da população boliviana. No plano político, a democratização de fato implicada pelo fato insurrecional seria canalizada para novos mecanismos de subordinação da “plebe” colo-índia, por meio de uma estrutura clientelista ampla e centralizada que transformava o Estado e a política em esferas exclusivas e excludentes em mãos de uma casta senhorial camaleônica que fez da reforma um instrumento singular para “mudar sem mudar nada”. A oposição desenvolvimento-subdesenvolvimento, ou modernidade-atraso, foram, assim, substitutos de um *habitus* maniqueísta muito longo, e continuam a cumprir funções de exclusão cultural e disciplinar, resguardadas pela eficácia pedagógica de um Estado mais centralizado e interventor.

Todas essas transformações – até mesmo aquelas operadas durante o ciclo populista – significaram “sucessivas invasões e agressões contra as formas de organização social, territorial, econômica e cultural dos *ayllus*<sup>6</sup> e povos nativos” (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 41, tradução nossa), contra os quais a população originária se insurgiu das mais diversas formas. Segundo a autora, é exatamente nessa dialética entre invasores e invadidos que se situa um dos principais mecanismos de formação e transformação das identidades, que conta como uma das principais – mas não única – formas de concretização a homogeneização diante da categoria “índio”.

Por isso, ainda, hoje, as contradições coloniais profundas são essenciais na formação de identidades coletivas. Nesse sentido,

o complexo jogo de oposições e adaptações entre nativos e colonizadores, em um país que ainda hoje tem cerca de 60% da população —tanto no campo como nas cidades— que se identifica com alguns indígenas, tem implicações importantes para o debate sobre violência estrutural. Ressalte-se, entre os atos geradores de violência, que uma minoria crioula de origem ocidental monopoliza há séculos o poder do Estado e a capacidade de governar e ordenar sobre toda a sociedade, pois é proprietária privilegiada dos mecanismos estatais e espaços de poder que lhe permitem ditar unilateralmente regras de convivência que adquirem força compulsiva para toda a sociedade. Basta notar que as rebeliões e outras formas de resistência indígena e popular ao longo da história geralmente responderam a sucessivas ondas de reforma e modernização do Estado, para verificar essa afirmação à primeira vista (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 41-42, tradução nossa).

O ciclo colonial significou o início de uma dominação violenta que, segundo Rivera Cusicanqui (2010), somente pode ser compreendido pelo conceito andino de *pachakuti*, que significa revolta do universo, posto que alterou de maneira profunda tudo aquilo que era conhecido pelas sociedades pré-hispânicas. Ainda assim, foram muitas as revoltas e resistências, e somente com as derrotas de 1530 e 1570 é que o invasor passou a ser efetivamente encarado sob um ponto de vista mítico, que continua até hoje: a ideia de que não é totalmente humano, mas maligno.

A partir desse período, verifica-se uma cisão mais acentuada entre colonizados e colonizadores, entre invasores e resistentes, que vai, já no século

---

<sup>6</sup> O *ayllu* é uma das principais formas de organização das sociedades andinas, baseada em relações comunitárias familiares, que Rivera Cusicanqui conceitua como “unidade de território e parentesco que agrupava as linhagens de famílias aparentadas entre si, e pertencentes a hierarquias segmentárias e duais de diversa escala demográfica e complexidade” (2010, p. 42, tradução nossa).

XVII, ganhar expressão jurídica: a *Recopilación de las Leyes de Indias*, que considera o mundo como dividido entre duas repúblicas, a dos índios e a dos espanhóis, pois

do ponto de vista do Estado colonial, a segregação física e normativa de ambas as populações era necessária para evitar o extermínio total da força de trabalho indígena e limitar os interesses privados dos colonizadores. Mas, do ponto de vista dos índios, a ideia de "duas repúblicas" que se reconhecem mutuamente, embora permaneçam espacial e politicamente segregadas, passou a moldar a visão complexa de seu próprio território, não como um espaço inerte onde se desenha a linha de um mapa, mas como *jurisdição*, ou âmbito de exercício do próprio governo. Traços dessa antiga percepção podem ser encontrados no "programa mínimo" de muitas mobilizações anticoloniais indígenas, de 1572 até hoje. Dessa forma, apesar da desigualdade de condições, a violenta "*pax*" de Toledo acabou gerando uma nova normatividade, da qual não estarão ausentes as concepções indígenas sobre o "bom governo" (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 46, tradução nossa, grifos originais).

A ideia de duas repúblicas, embora se tratasse de instrumento de domínio e opressão, permitiu aos vencidos que permanecessem com alguns de seus principais itens de identidade, como suas autoridades, sua cultura, sua legislação e seus territórios remanescentes, em troca de tributos e da *mita*, razão pela qual se consolidou como parte da memória coletiva aymara.

Por sua vez, o ciclo liberal se deu a partir da adoção, na Europa, das teorias ilustradas inspiradas em um novo sentido humanista que, nas colônias, se convertiam em

novas maneiras de negar a humanidade dos índios; o que na Espanha foi uma centralização do aparelho estatal e um ajuste de seus dispositivos para facilitar a livre circulação de mercadorias, nas colônias será enxertado no mercado cativo e coercitivo das distribuições (legalizado em 1750), na fragmentação dos interesses privados de funcionários, na multiplicação de barreiras ao comércio interno e no bloqueio de iniciativas empresariais populares e indígenas (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 48, tradução nossa).

Esse foi, entretanto, um período também de revoluções, ganhando destaque sobretudo aquelas protagonizadas por Tupaq Amaru e Tupaq Katari, esta última com feições separatistas diante das violências experimentadas e da consequente inviabilidade da coexistência entre as duas repúblicas. As revoltas terminaram em violências que até hoje fazem parte da memória coletiva tanto dos vencedores – no sentido de atribuição de características vis e castigos não apenas aos revoltosos, mas a todos os indígenas – quanto dos vencidos.

Portanto, a lógica de dominação vai permanecer existente também nos processos de formação das novas repúblicas, levadas a cabo por *criollos* e mestiços que assumiriam o poder a partir da independência. Com efeito,

as sociedades formalmente independentes e liberais estabelecidas nos Andes nascerão marcadas pelo legado conflituoso de sua história, que ratificou a divisão irreconciliável de dois mundos, mas sem os mecanismos normativos do pacto colonial. Através dessa dialética, a Lei das Índias foi substituída pelo *massacre de índios* (também o massacre de trabalhadores) como a principal linguagem da política, quando teve que sair dos salões oligárquicos para regular a "convivência" entre a elite crioulo-mestiça e o mundo índio-cholo dominado. Mecanismo que, vale lembrar, foi e continua sendo praticado mais como repressão *preventiva* do que como repressão *punitiva* (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 53, tradução nossa, grifos originais).

Essa memória coletiva, juntamente àquela construída pela Revolução de 1952, pela Revolução Agrária de 1953, e por outras mobilizações de luta, foram assumidas pelo movimento aymara-quechua contemporâneo como formas de articulação em torno da cidadania, que, pelos termos da reforma liberal de 1874, se reduzia ao reconhecimento da igualdade formal do índio de forma individual.

Como aponta Rivera Cusicanqui (2010, p. 58, tradução nossa, grifos originais),

o alcance da "cidadania" concedida aos índios pela legislação liberal de 1874, reduziu-se a aplicar a ideia de uma "igualdade do índio perante a lei", reconhecida apenas ao *indivíduo* despojado de todos os vínculos societários ou comunais e nem isso. Consequentemente, a lei ignorou legalmente a comunidade ou *ayllu* e criou as condições legais para o exercício (coercitivo) de apenas um direito: o de alienar terras comunais. A reforma agrária de 1953 estendeu o conceito liberal de indivíduo ao de proprietário, dividindo as terras de latifúndios e comunidades e distribuindo-as entre unidades produtivas familiares "camponeses". Em ambos os atos há uma visão comum de que a cultura indígena é um *obstáculo* ao progresso social. Portanto, os direitos humanos do índio só são reconhecidos quando ele deixa de ser índio e assume os traços de cidadão ocidental: proprietário, escolarizado, mestiço, produtor mercantil e consumidor, etc. Qualquer extremo de violência e negação é tolerável no espaço pré-social do mundo índio, desde que esse processo de *cidadania forçada* não se cumpra como uma imposição do modelo civilizatório ocidental.

Nesse contexto, Rivera Cusicanqui (2010, p. 36, tradução nossa) mobiliza seu segundo conceito, já aqui referido, e que está vinculado à formulação dos ciclos históricos: o de colonialismo interno,

entendido como um conjunto de contradições diacrônicas de profundidade variável, que emergem à superfície da contemporaneidade e, portanto, atravessam

as esferas contemporâneas dos modos de produção, sistemas políticos estatais e ideologias ancoradas na homogeneidade cultural.

Dessa forma, para a autora, se opera, contemporaneamente na Bolívia, um modo de dominação sustentado em um horizonte colonial de ampla duração sobre o qual se articulam – sem superá-lo ou modificá-lo substancialmente – os ciclos do liberalismo e do populismo, que é responsável pela estratificação interna da sociedade boliviana. Os mecanismos de exclusão social derivam, portanto, das contradições que alimentam tal clivagem e a violência estrutural expressa tanto pelo patriarcado, como pela dominação étnica, de classe e de gênero (RIVERA CUSICANQUI, 2010).

Sendo assim, um processo de descolonização há também que dismantelar as instituições, práticas e os discursos patriarcais.

Em “*Micropolítica andina. Formas elementales de insurgencia cotidiana*”, Rivera Cusicanqui (2021) aponta o papel fundamental das mulheres nos movimentos sociais em todos os momentos de luta como forma de micropolítica, inclusive nas lutas que deram lugar ao programa de refundação estatal, denunciando, entretanto, a sua ausência no momento de repensar a democracia e o futuro.

O colonialismo interno, como conceito, tem origem nas teorias marxistas, encontrando terreno fértil para o seu desenvolvimento, sobretudo, na América Latina e na África do Sul. Segundo o sociólogo mexicano González Casanova (2007, p. 432),

a definição do colonialismo interno está originalmente ligada a fenômenos de conquista, em que as populações de nativos não são exterminadas e formam parte, primeiro do Estado colonizador e depois do Estado que adquire uma independência formal, ou que inicia um processo de libertação, de transição para o socialismo, ou de recolonização e regresso ao capitalismo neoliberal. Os povos, minorias ou nações colonizadas pelo Estado-nação sofrem condições semelhantes às que os caracterizam no colonialismo e no neocolonialismo em nível internacional: 1) habitam em um território sem governo próprio; 2) encontram-se em situação de desigualdade frente às elites das etnias dominantes e das classes que as integram; 3) sua administração e responsabilidade jurídico-política concernem às etnias dominantes, às burguesias e oligarquias do governo central ou aos aliados e subordinados do mesmo; 4) seus habitantes não participam dos mais altos cargos políticos e militares do governo central, salvo em condição de “assimilados”; 5) os direitos de seus habitantes, sua situação econômica, política social e cultural são regulados e impostos pelo governo central; 6) em geral os colonizados no interior de um Estado-nação pertencem a uma “raça” distinta da que domina o governo nacional e que é considerada “inferior”, ou ao cabo convertida em um símbolo

“libertador” que forma parte da demagogia estatal; 7) a maioria dos colonizados pertence a uma cultura distinta e não fala a língua “nacional”.

González Casanova (2006, p. 186), entretanto, ao apresentar suas reflexões sobre o colonialismo interno, coloca como foco o Estado-nação, ao atribuir como sua característica essencial a permanência de estruturas coloniais nos processos de formação dos Estados nacionais pós-independência, ou seja, após o fim da relação jurídica entre metrópole e colônia. Para o sociólogo, a noção de colonialismo interno somente surgiu a partir das experiências de independência das antigas colônias, em que se operou uma reconfiguração das estruturas políticas, sociais e laborais, persistindo, entretanto, relações de exploração, agora de “nativos por nativos”.

Em uma análise crítica da visão apresentada por González Casanova, de Oto e Catelli (2017) afirmam que a noção de colonialismo interno apresenta uma concepção ahistórica tanto do espaço nacional, quanto do Estado, perdendo de vista, com isso, a compreensão de que os processos de negociação de identidade se operam dentro da estatalidade.

De modo diferente de González Casanova, Rivera Cusicanqui (2010, p. 66, tradução nossa, grifos originais) compreende o colonialismo interno a partir dos processos de dominação estabelecido no ciclo colonial e reproduzidos nos ciclos liberal e populista, por meio de mecanismos como o da mestiçagem, sendo que tanto a identidade indígena como a mestiça são identidades forjadas no marco estruturante da colonização:

com isso quero dizer que os elementos raciais que essas identidades podem exhibir são secundários ao fato de serem identidades definidas por sua oposição mútua, *no nível cultural-civilizacional*, em torno da polaridade básica entre culturas nativas e cultura ocidental, que a partir de 1532 até os dias atuais continua a moldar os modos de convivência.

Nesse sentido, compreende-se que as identidades são o resultado de uma confrontação permanente de imagens e estereótipos conformados pela colonialidade, estando, pois, em constante mutação e disputas a partir do olhar para aquele que ocupa outro lugar de identidade, contrária.

Assim,

a identidade de um não é vista no outro como em um espelho, mas tem que quebrar ou passar por esse espelho para reencontrar um sentido afirmativo para o que em

princípio nada mais é do que um insulto ou preconceito racista e etnocêntrico. No entanto, esta espécie de reciprocidade negativa (você me insulta – eu te insulto) não pode levar a esconder o outro elemento condicionante que o fato colonial implica: a estrutura hierárquica em que se situam os diversos estratos da sociedade a partir da posição que ocupam na apropriação dos meios de poder —entre eles o poder sobre a imagem e sobre a linguagem, ou seja, o poder de nomear— e que, portanto, confere capacidades desiguais de “atribuir identidades ao outro” (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 67, tradução nossa).

Nesse processo constante, foram forjadas, na Bolívia, as identidades fundamentais, inclusive a do mestiço, que se iniciou a partir do estupro de mulheres indígenas por espanhóis que, com isso, ganhavam tanto a força de trabalho dessas mulheres, quanto o próprio “serviço sexual”.

O processo de mestiçagem, no entanto, ganhou diversos contornos através dos séculos, por meio da reconfiguração das sociedades indígenas e da própria sociedade colonial, que levou ao reposicionamento do mestiço e à diferenciação do chamado mestiço de sangue, que se alojava às margens das cidades espanholas, e do mestiço cultural, que exercia um papel de intermediários entre as “duas repúblicas” (RIVERA CUSICANQUI, 2010).

Portanto, as camadas mestiças passam, de um lado, a escapar das formas mais opressivas de exploração e de exação impostas aos índios, e, de outro, a caracterizar um grupo segregado e discriminado por suas próprias características. E aqui está sua hipótese de trabalho: essas discriminações vão servir para a formação da subjetividade das demais identidades, o do espanhol ou *criollo* e o do índio, atuando a mestiçagem, portanto, como verdadeiro *instrumento mediador do processo de subjetivação*:

nesse universo heterogêneo de estratos mestiços tênues, mas firmemente segregados, as identidades articuladas em torno do nativo, de um lado, e do europeu, de outro, são reproduzidas, como em múltiplos espelhos distorcidos. Assim, a diferenciação entre mestiços e “cholos” alude à polarização interna dessas camadas intermediárias de acordo com seu grau de proximidade com um desses dois extremos: o “mestiço” designaria os estratos mais próximos dos espanhóis, e o “cholo” em vez daqueles contíguos com o índio (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 77, tradução nossa).

Por outro lado, também esteve presente, no processo de subjetivação, a sobreposição dos critérios de estratificação social com os de classe, que ainda hoje permeia o imaginário boliviano, por meio da atribuição das características de classe campesina aos índios, classe trabalhadora aos *cholo* e da classe burguesa aos

*criollos* – estereótipos criados a partir horizonte colonial nos ciclos liberal e populista.

Esses processos, invisibilizados nesses ciclos, é que vão continuar servindo de base, de formas encoberta pelos discursos republicanos, para a formação das subjetividades, para as relações sociais e para a própria criação de políticas públicas estatais.

Rivera Cusicanqui (2010) também realiza importantes reflexões a respeito da mestiçagem e seu papel no processo de cidadanização, que vai ser um dos pontos chave do seu trabalho. Com a Proclamação da Independência, os mestiços passam a protagonizar uma contradição entre dois setores distintos, o do mundo oligárquico republicano, que busca para o país a exportação e uma reforma cultural eurocêntrica, e a do mundo indígena/mestiço, que se orienta, a partir das suas práticas produtivas e mercantis, a uma visão de país dirigida ao fortalecimento do mercado interno.

Nesse período, inscrito no ciclo liberal, passa a haver intensos processos de mudança em direção a uma “modernidade civilizada”, com expansão, inclusive, de latifúndios e nova expropriação de terras, que articula vias de cidadanização. A cidadanização, portanto, foi diretamente afetada pelas alterações mercantis, pelos movimentos de trabalhadores, sindicais e anarquistas, e pelo próprio horizonte colonial, sendo a mestiçagem seu correlato cultural.

Com isso, a autora conclui que

o horizonte cidadão deixou uma marca profunda na sociedade, combinando a violência aberta e direta da expropriação e do massacre como formas de disciplina cultural, com uma nova e mais sutil forma de violência. A violência invisível da mudança cultural autoimposta tornou-se, a partir de então, uma pedagogia administrada por cada estrato e cada ser humano, ele mesmo e sua prole, por meio da qual buscaram erradicar os vestígios do passado indígena ou imitá-los sob nova roupagem cidadã (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 90, tradução nossa).

Por isso, o processo de cidadanização, que vem ocorrendo desde o ciclo liberal até o da implementação das políticas neoliberais, é marcado por diversos paradoxos que permitem à autora observar ao menos três constatações, essenciais à análise ora empreendida.

Primeiro, a de que o processo de mestiçagem, quando compreendido como o resultado histórico de fenômenos de violência e desapropriação cultural, tende a ser assumido com ressentimento e frustração, incubando na sociedade, ao mesmo

tempo, tanto um enorme potencial de violência, quanto de revolução. Para a autora, esses processos podem indicar um dos motivos pelos quais as revoluções não conseguem efetivamente mudar, na Bolívia, as rodas do poder.

Segundo, a de que não foram realizadas profundas mudanças no sistema político e nas instituições que produzem e reproduzem ideologia, o que impede a possibilidade da formalização de um pacto social renovado entre os atores sociais, mas apenas reformas parciais, que não alteram estruturas e reproduzem violências.

Terceiro, a de que “a esfera política se vê atravessada por permanentes rupturas ou disjunções que introduzem fatores de desequilíbrio e incertezas crônicos no sistema democrático” (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 109, tradução nossa), contradições estas entre uma minoria branca que está no poder, e uma maioria cholo-india que está segregada e excluída; entre comportamentos corporativos étnicos e comportamentos cidadãos; e entre a dimensão pública e privada da convivência social.

Assim, é possível compreender a mestiçagem como uma chave do colonialismo interno e do processo de cidadanização na Bolívia, que pretenderam ser confrontados pela Constituição de 2009 por meio do chamado *Proceso de Cambio*.

### **2.3 Política e Estado multissocietário**

O cientista político e filósofo Luis Tapia (2020; 2015), por sua vez, embora reconheça a existência de um colonialismo interno, no sentido de continuidade do ordenamento colonial mesmo após a refundação do Estado republicano, tem como enfoque de seus trabalhos as formas por meios das quais a política se opera dentro e fora do Estado boliviano.

Se utilizando da noção de “*formación social abigarrada*”<sup>7</sup> (2020) para pensar e explicar formações sociais configuradas como produto do processo de colonização e como uma sobreposição desarticulada de modos de produção, concepções de mundo, estruturas sociais e não apenas seus fragmentos, Tapia

---

<sup>7</sup> *Abigarramiento* é uma expressão utilizada para denominar, em espanhol, uma heterogeneidade não combinante, como uma espécie de mosaico. Em razão da dificuldade de tradução, optou-se pela manutenção do termo no vernáculo original.

(2008) aponta que a Bolívia é um Estado não apenas multicultural, mas também multissocietário.

O fato de existir, dentro do mesmo país, diversas estruturas sociais complexas que sobreviveram – não sem alterações profundas, mas sem perderem parte de suas características essenciais – à colonização, torna a situação política no país extremamente complexa, uma vez que essas sociedades fazem parte das movimentações operadas dentro daquilo que o sociólogo chama de subsolo político (2008).

Em *Política Salvaje*, Tapia (2008) explicita a vinculação entre a destinação do excedente que as sociedades produzem – chamada de *parte maldita* –, essencial ao seu desenvolvimento, e a soberania, o colonialismo, o neoliberalismo e a democracia, bem como aos processos que levaram à refundação do Estado boliviano, em 2009.

Segundo o Tapia (2008, p. 29, tradução nossa), pode-se dizer que existe soberania da comunidade quanto o tempo e os sujeitos do gasto do excedente correspondem aos de produção. No eixo de exploração-exclusão-dominação específico de caráter colonial, ocorre, além da expropriação, o desconhecimento e a negação da igualdade entre os princípios organizadores e de governo entre sociedades diferentes, que estabelecem relações de dominação entre si a partir de pretensões de superioridade. Essa desigualdade, introjetada como dominação cultural, torna-se uma ordem econômica tributária, onde uma sociedade trabalha para a outra, ou seja, onde há apropriação do excedente de uma comunidade pela outra, impedindo o seu desenvolvimento. Nesse sentido, uma sociedade consome tempo e recursos da outra.

por isso, as modernas lutas sociais e políticas pela conquista da cidadania ou democratização do Estado, por um lado, e pela independência nacional/descolonização política, por outro, estão fortemente ligadas à luta pelo controle local do excedente, no segundo caso, e pela sua redistribuição progressiva, no primeiro.

A história da democracia não compreende apenas o reconhecimento de direitos políticos e de representação, como diriam os liberais; se trata de processos de disputa pelo controle do excedente e pela reorganização das condições políticas e sociais do acesso ao consumo legítimo por uma porção dele. (...) Se não há amplo acesso ao consumo do excedente, pode-se suspeitar que não há, a rigor, democratização.

Por esse motivo, a história da democracia sempre esteve vinculada às lutas pelo controle do excedente, sendo a cidadania exatamente as margens de inclusão do consumo produtivo: quando se tem um aumento dessas margens, ou seja, uma maior inclusão participativa, aumenta-se também as margens de inclusão no gasto do excedente, por meio da sua coletivização.

Ainda na visão do autor, o neoliberalismo consiste no desconhecimento e no desmantelamento dos graus de igualdade e, sobretudo, de distribuição do poder político e social e do excedente de uma sociedade, obtidos por meio de lutas que ampliaram o horizonte cidadão (TAPIA, 2008).

Nesse sentido, o colonialismo clássico é um cancelamento externo das soberanias locais, enquanto o neoliberalismo se materializa pelo cancelamento interno da soberania por parte das classes dominantes subalternas, quase sempre guiadas pelo poder externo. O neoliberalismo é, portanto, apropriação do excedente, que se assemelha a uma nova ordem econômica em que as classes dominantes entregam como tributo o substancial do excedente local, por intermédio dos partidos políticos, para ocupar ou se manter nas posições intermediárias de um sistema mais globalizado de dominação (TAPIA, 2008).

Na Bolívia, o campo de desigualdades do horizonte colonial persiste até 1952, quando se modificam diversas estruturas, sobretudo a respeito dos modos de apropriação e uso do excedente (igualdade política, reforma agrária e nacionalização das minas), que vai servir para financiar a ampliação dos consumos coletivos. Com isso, aumenta-se o campo da cidadania. Nesse momento, no entanto, não se estabeleceu a igualdade cultural e nem socioeconômica (TAPIA, 2008).

Isso porque, o processo de expansão da cidadania no século XX esteve fortemente atrelado à ideia de ampliação da cidadania liberal, compreendida como um aumento do alcance da cidadania na sua forma passiva, que passa a englobar mais pessoas sob o status de cidadão, e à identificação do papel de cidadão ao de consumidor (BELLO, 2013; 2015).

Assim, o processo revolucionário de 52 não logra uma nova unidade, nem tampouco rompe com o cenário antigo, mas expande um tipo de articulação e unificação em alguns pontos. Ela reconhece a diversidade cultural, mas não a igualdade entre as culturas e os povos, porque não reconhece que são sociedades diferentes.

Ademais, a Revolução de 52 foi realizada sob fortes contornos nacionalistas, que se antes da revolução serviram para combater as relações de servidão e a exclusão da cidadania dos indígenas, depois passaram a atuar como elemento homogeneizador da sociedade e como instrumento do Estado-nação:

a partir de 1952, a crítica é direcionada ao fato de que a concepção nacionalista e sua estratégia de construção do Estado-nação no país visavam a dissolução das diversas identidades culturais em uma única nação mestiça moderna. A exclusão levaria à inclusão que invisibiliza, dissolve e homogeneiza. A reforma agrária e a educação monolíngue são os principais meios de implantação ou realização desse programa.

Uma coisa é a articulação e emissão discursiva e outra são as condições materiais de possibilidade de sua realização; embora sejam facetas de um mesmo processo global. Apesar da revolução de 1952 e da reforma agrária, a diversidade cultural no país não desapareceu, mas se politizou de tal forma que gerou um ciclo político complexo, que inclui organização, unificação, articulação como nações, projeto político, reformas à constituição, reconhecimento da diversidade cultural, territorialidade e algumas de suas formas políticas (TAPIA, 2015, p. 35, tradução nossa).

O multiculturalismo liberal se apresenta, nesse sentido, sob uma aparência cosmopolita, mas na realidade é a forma contemporânea e encoberta do racismo, pois se funda na ideologia de superioridade cultural. O mero reconhecimento da existência de diversas culturas dentro de um Estado não é suficiente para se alcançar uma igualdade, quando as estruturas políticas e sociais são fundadas em premissas da cultura dominante.

Assim, a igualdade intercultural só é possível quando se reconhecem as formas políticas de autogoverno de todas as sociedades envolvidas no mesmo processo, em igualdade de condições, integrando-as na composição da forma de governo geral de um país, de uma região e do mundo, ao invés de marginá-las a processos administrativos secundários locais (TAPIA, 2008).

Para Tapia (2008), as mobilizações e ações coletivas são um gasto social, não apenas de energia, mas também de recursos e bens. Assim, sua teoria é a de que as forças sociais, na crise de 2000, estavam gastando em conflitos sociais parte de seu excedente, incluindo-se aí parte dos recursos normalmente destinados a cobrir a reprodução simples. Esse excedente foi gasto num conflito que questiona a viabilidade e a realização de aspectos do modelo neoliberal de entrega do excedente, além das formas locais de sua apropriação por meio do regime de propriedade de terras e de água. O gasto para a mobilização, entretanto, foi um gasto social em liberdade coletiva.

Ocorre que, em situações de normalidade nos processos de acumulação econômica, a vida política está organizada para que nela não intervenham trabalhadores e setores populares, posto que os gastos políticos normalmente se fazem em campanhas eleitorais. A normalidade política no horizonte do funcionamento das instituições liberais e do modelo econômico são o contrário da liberdade política: são sua ausência, porque exercidas sobre a base do monopólio da política, que por sua vez se baseia nos monopólios econômicos. Entretanto, um gasto em conflito social que quebra a ordem estatal, como aquele ocorrido nos anos 2000, é um gasto soberano – que implica o consumo do excedente (TAPIA, 2008).

Por isso, as mobilizações empreendidas contra a ordem estatal, em que houve consumo do excedente com liberdade coletiva, embora tenham ido de encontro com as instituições políticas, são, em verdade, processos de democratização. São movimentos que pleiteiam a defesa e a disputa pelo excedente local, bem como a ampliação da participação social na deliberação, com o intuito de reduzir a desigualdade social e econômica.

Assim, os processos democráticos são exatamente aqueles que questionam a ordem e a desigualdade: não seguem procedimentos, mas os transbordam. A democracia está, nesse sentido, nas crises e nos lugares em que se constituem sujeitos sociais e políticos que questionam desigualdades e injustiças por meio de formas locais de igualdade política e mediante sua presença nas deliberações e decisões.

Não por outro motivo, ao analisar a situação das autonomias municipais e departamentais em “*Igualdad es cogobierno*”, Tapia (2007, p. 131, tradução nossa) afirma que o avanço da democracia não necessitaria de tais pleitos, demandados pelas oligarquias locais, mas sim de uma

recomposição, uma revisão da divisão departamental, o que implica uma nova redistribuição das fronteiras territoriais de forma a que, por um lado, se consiga um equilíbrio em termos de acesso a recursos, a subsequente redistribuição de royalties e outras receitas resultantes de sua transformação produtiva, que, além disso, correspondem a circuitos de maior comunicação, articulação, em termos de processos econômicos e sociais e presença de povos e culturas.

Já em “*La idea de Estado como obstáculo epistemológico*”, Tapia (2020, p. 55, tradução nossa), evidencia como a noção do Estado como aquele que detém o monopólio da política se tornou dominante no mundo moderno; entretanto,

esta faceta que pretende ser uma descrição e uma definição conceitual como uma síntese categórica que corresponde a uma realidade, é em grande parte uma reivindicação política e uma ideia normativa, um deve ser, formulado a partir do ponto de vista dos sujeitos dominantes. Como ideia teórica e ideia política, funciona como um mecanismo para reconhecer como políticas certas práticas, aquelas que têm a ver com a ação do Estado ou são realizadas em relação ao Estado, e ignorar aquelas que não são ou são políticas. práticas fora do Estado e/ou contra esse tipo de relacionamento.

No mesmo sentido, Enzo Bello (2013, p. 44) afirma sobre a centralidade do Estado na política, que

ao longo da Modernidade, o Estado serve como conceito e ator central na teoria política e no direito, de modo a oficializar e referendar uma série de práticas que, na realidade, advém do campo da sociedade civil, que emerge no processo histórico, interpretando-o.

A forma da sociedade define os lugares da política. A forma das sociedades modernas produziu como espaço privilegiado da política, o Estado. Em princípio, essa foi uma forma de concentração e de tentativa de monopólio da política, que se organiza tendencialmente como uma forma burocrática de administração e domínio. As histórias de desenvolvimento dos Estados modernos complexificaram e diversificaram esse espaço central da política, produzindo vários lugares para a representação dos governados, a divisão dos poderes e a repartição do poder ou das práticas de cogoverno, por meio de duas principais linhas de causalidade histórica: o desenvolvimento da cidadania e a democratização do Estado; e o desenvolvimento da complexidade e da diversificação estrutural que produz o movimento do moderno (TAPIA, 2008).

Por outro lado, a sociedade civil é outro lugar da política, mais precisamente, um conjunto de lugares em que se organiza a vida política não estatal – muitas vezes surgindo da sua extrapolação. Uma boa parte das instituições da sociedade civil funciona como pontes para o Estado. Uma porção considerável da sociedade civil se organiza como resultado da diferenciação estrutural e social que se torna um conjunto organizado de interesses e associações que se institucionalizam para interagir no mesmo seio da sociedade civil e com o Estado. Assim, os movimentos sociais são o momento de fluidez e transbordamento da sociedade civil, um mecanismo de reforma e renovação. São a expressão de que a vida política

institucionalizada já não é suficiente para atender às demandas colocadas (TAPIA, 2008).

Entretanto, em países multissocietários como a Bolívia, alguns processos de mobilização não são apenas movimentos sociais, mas processos de movimentos de sociedade em processo de conflito mais ou menos colonial no seio de um país estruturalmente heterogêneo:

aqui temos um movimento social que não provém da ação coletiva gerada no seio de estruturas modernas de vida social, mas de estruturas comunitárias de sociedades e culturas não modernas, mas que fazem política para demandar ao governo uma maior integração e reconhecimento, ou seja, que atuam na principal forma de política moderna, que é o estado-nação. (...) Não se trata de um movimento social entendido como setor da sociedade que se mobiliza para reformar a ordem social e política de que é parte orgânica, mas sim a ação de outras sociedades subalternizadas pela colonização, que se movem para reformar as estruturas da sociedade dominante. Nesse sentido, é um movimento social e político anticolonial (TAPIA, 2008, p. 63, tradução nossa).

À época da obra, Tapia identificava alguns movimentos societários de destaque na Bolívia, entre eles – que aqui nos chama atenção –, um existente no Altiplano, em que ele afirma existir traços dos desdobramentos de um movimento social, porque veicula demandas sobre o regime de propriedade de terra e elaboração da reforma agrária, de modo que se fundam, portanto, na terra, cujo regime é regulado por instituições de outra matriz social: a dominante.

Esse é, essencialmente, um dos grandes problemas existentes na regulação e na materialização do Estado Plurinacional, e, notadamente, das autonomias indígena originário campesinas, objeto deste trabalho: a tentativa de abarcamento, dentro da estrutura do Estado-nação, de formas de realização da política comunitárias, não estatais, e de formas de organização social e territorial que se baseiam em noções de terra, família, mercado, cultura, religiosidade e justiça, diferentes dos conceitos instituídos pela sociedade liberal-burguês-ocidental.

A regulamentação efetuada pelo Estado na tentativa de incorporação dessas estruturas, em especial porque realizadas junto à implantação de um projeto de centralização do poder operado pelo MAS, gera mais do que simples “diferenças criativas” na compreensão sobre o *proceso de cambio*.

Em “*Lo público multicultural*”, Tapia (2015) faz uma acirrada crítica à política do MAS e à ausência de publicidade no Governo e na Assembleia

Legislativa, em seu aspecto aberto, comum, visível e deliberativo, que se relaciona exatamente à referida centralização.

Por isso, a transposição das demandas do subsolo político à esfera de atuação estatal deve ser realizada não apenas com cautela, mas tendo em vista os interesses em questão e os sujeitos desse processo, que devem atuar ativamente, sob pena de possível desvirtuamento, ou pior, de se tornarem elemento simbólico que mascara atuações violentas e que impede a aquisição e a materialização de novos direitos.

### 3

## A Autonomia Indígena Originária Campesina no Estado Plurinacional da Bolívia

A autonomia indígena, hoje reconhecida constitucionalmente, não pode ser compreendida sem a realização de uma breve incursão história, pela importância que a demanda assumiu em diversos setores da sociedade, sobretudo aqueles ligados ou conformados por povos e nações originárias.

A Bolívia, assim como outros países do que hoje chamamos de América, África e Oceania, era habitada há milhares de anos por diversas civilizações, que possuíam suas próprias culturas, modos de produção e formas de organização social.

Conforme visto no capítulo 2, o processo de colonização iniciado no fim século XV, principalmente por Portugal, Espanha, Inglaterra e França, afetou diretamente a vida dessas civilizações das mais variadas formas. Guerras, assassinatos, estupro, escravidão e acultramento foram algumas das práticas realizadas de forma indiscriminada nas colônias por muitos anos, que causaram o completo desaparecimento de diversas civilizações preexistentes à colonização e à mudança daquelas que conseguiram sobreviver.

O entendimento das nações originárias como civilizações que possuíam e ainda possuem estruturas complexas vai diretamente de encontro com as teorias sociais e antropológicas da modernidade, que preconizavam a existência de uma linha evolutiva social cujo ápice era a sociedade europeia. Para a modernidade eurocêntrica, os povos originários seriam atrasados, incivilizados e não produziam ciência de acordo com o método racionalista, sendo seu destino evoluir para o padrão europeu – tanto subjetivo, quanto econômico e social.

Entretanto, a complexidade dessas civilizações, aliada a diversos outros fatores, como capacidade de resistência e a necessidade de utilização da mão-de-obra indígena pela metrópole, e, posteriormente, pelo Estado-nação, fizeram com que suas estruturas sobrevivessem à colonização e aos seus efeitos nefastos, adaptando-se às novas realidades ao longo dos séculos, sem, no entanto, perder a sua essência.

A persistência, ainda hoje, dessas estruturas, fundadas em modos comunitários de organização, mostra a falácia do Estado moderno – sustentado e reforçado pelo poder simbólico desse próprio Estado – como única forma de organização social legítima (BOURDIEU, 2014; TAPIA, 2020).

Nesse contexto, o reconhecimento da autonomia indígena pela Constituição Política da Bolívia, promulgada em 2009, se apresenta como o fim – ainda que parcial – do monopólio estatal sobre as organizações humanas, embora seu real contexto e suas consequências práticas precisem ser mais bem estudados.

Por isso, o presente capítulo visa compreender de que modo essa estrutura opera hoje dentro do marco estatal. Para entender seus contornos, realizar-se-á, primeiro, um pequeno esboço histórico dos principais elementos que levaram ao reconhecimento constitucional da autonomia indígena no início do século, bem como das discussões empreendidas sobre o assunto na Assembleia Constituinte.

Após, será realizada uma análise a respeito do ordenamento jurídico da matéria, identificando as principais regulamentações, de modo a entender como a sociedade boliviana vem, por meio de seus representantes, efetivando, no plano normativo, o direito à autodeterminação das nações originárias.

Ainda neste capítulo, será estudado o significado dessa autonomia, seus elementos constitutivos e os processos em curso. Somente a partir desse entendimento é que será possível verificar, com base nos elementos colhidos no estudo de caso, se, e de que forma, a autonomia indígena originária campesina, consagrada no ordenamento jurídico boliviano, é, hoje, efetivada na Bolívia.

### **3.1 Esboço histórico**

Em 2009, o ordenamento jurídico boliviano garantiu a livre determinação das nações e povos indígenas originários, consistente no direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação das suas entidades territoriais.

O tratamento constitucional, hoje considerado referência para muitos países não apenas do sul global, somente foi obtido a partir de intensas e complexas mobilizações sociais que ocorreram na Bolívia a partir do final do século XX, que culminaram na eleição do primeiro presidente indígena na América Latina,

Evo Morales, e na promulgação de uma nova constituição que refunda o Estado sob o prisma da plurinacionalidade.

Nada obstante, como o objeto do presente trabalho é a Autonomia Indígena Originário Campesina, e em razão da existência de uma extensa bibliografia, inclusive no Brasil, sobre o tema, o esboço histórico ora realizado será focado nos aspectos mais importantes das movimentações populares nas últimas duas décadas para a aquisição da autonomia, sem pretender, por óbvio, esgotar o tema.

Como visto no capítulo 2, a partir de meados do século XVII, a Coroa Espanhola passou a reconhecer, em suas colônias, a existência de duas repúblicas, a dos Espanhóis e a dos Índios. Essa separação, tanto física como jurídica impediu que as populações originárias das Américas fossem completamente dizimadas – o que não era desejado pela Metrópole, uma vez que sua produção dependia da força de trabalho indígena. Para Rivera Cusicanqui (2010, p. 46, tradução nossa), esse reconhecimento foi o que permitiu o assentamento de uma visão complexa do território ocupado por essas nações, que passou a ser entendida não apenas como local, mas como uma jurisdição, como o “âmbito de exercício do próprio governo”.

Assim, os direitos previstos na “Lei dos Índios”, entre eles o de autogoverno, ainda que segregadores, foram sendo pouco a pouco incorporados na memória coletiva de diversas nações originárias (RIVERA CUSICANQUI, 2010). Hoje, essas noções foram apropriadas e ressignificadas, expressando-se sob a forma das reivindicações pela autonomia indígena.

Entretanto, a mesma dicotomia entre “duas repúblicas” que permitiu a sobrevivência, durante o final do período colonial, de diversas culturas e modos de organização social, acarretou imensas rupturas após a independência.

Assim, a independência da Bolívia, em 1825, teve pouco impacto na distribuição do poder na sociedade. A manutenção de estruturas sociais, políticas e estatais da colonização permitiram que o poder fosse assumido por *criollos*, que mantiveram em vigor o projeto de alijamento de diversos setores da sociedade, como camponeses, operários, mineradores e as nações indígenas originárias.

O período conhecido pela implementação de políticas voltadas à formação do Estado nacional e à organização de um sistema jurídico-constitucional que atendesse a demandas liberais e conservadoras e se fundasse na ideia de “cidadão” – o “constitucionalismo de fusão” (GARGARELLA, 2017) –, foi, em verdade, especialmente marcado pela violência, responsável por desvelar conflitos ocultos

pela política de separação entre indígenas e não indígenas, bem como por auxiliar na criação de uma identidade coletiva mestiça e cidadã, que será protagonista na Revolução de 1952.

Como vimos no capítulo 2, a cidadania outorgada após a Proclamação da República, e, posteriormente, em 1952, além de não abranger grupos indígenas, considerava os cidadãos em seu aspecto individual e não coletivo, razão pela qual não significaram um rompimento com o arranjo social, mas sim uma reforma.

Portanto, seja no pós-independência, inserido no ciclo liberal, seja no período da Revolução de 1952, pertencente ao ciclo populista, que contou com ampla participação popular e estendeu diversos direitos às populações indígenas, a noção liberal de “cidadão”, como uma concepção individual, contribuiu, por meio de uma violência invisível e conformadora de comportamentos, para a manutenção de padrões coloniais de poder e das estruturas forjadas no ciclo colonial.

Assim,

o horizonte cidadão deixou uma marca profunda na sociedade, ao combinar a violência aberta e direta da desapropriação e do massacre como formas de disciplinamento cultural, com uma nova e mais sutil forma de violência. A violência invisível da mudança cultural autoimposta se converteu, a partir de então, em uma pedagogia administrada por cada extrato e cada ser humano, a si mesmo e a sua prole, mediante a qual se busca erradicar as marcas do passado indígenas ou mimetizá-las sob novas roupagens cidadãs (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 90, tradução nossa).

A Bolívia é um Estado complexo, que abriga em seu território diversas sociedades marcadas pela chaga do colonialismo: uma formação social *abigarrada*. Esses grupos societários possuem diferentes estruturas institucionais, formas de concepção acerca da democracia, da política, do conceito de Estado, de direitos, de deveres, de religiosidade.

Aliado às diferenças inerentes a um Estado multissocietário, ou plurinacional, que, por si, já seriam suficientes para a existência de grandes conflitos sociais, está o fato de que as identidades produzidas de acordo com a diferença colonial-hierárquica existente em todos os ciclos coloniais é um dos principais mecanismos de produção de subjetividades na Bolívia.

Essas clivagens, que se iniciaram com a colonização e se perpetuaram de formas diferentes nos ciclos históricos por meio de estratégias de produção de subjetividade ancoradas na ideia de mestiçagem – até mesmo na fase populista, com

a incorporação da ideia liberal de cidadania na política boliviana, que produziu uma democracia excludente –, evidenciam a existência, ainda hoje, de um colonialismo interno, móvel e mutante, em que os sujeitos constantemente negociam suas identidades em troca de poder (DE OTO; CATELLI, 2018), ou mesmo como forma de sobrevivência.

E é exatamente essa negociação de identidades – aliada ao entendimento da existência de uma colonialidade do poder – que permite entender por que as principais mudanças políticas na Bolívia, embora tenham contado com o protagonismo de vários grupos sociais subalternizados, encontram dificuldade em modificar de forma estrutural o país.

O processo de formação dos estados nacionais esteve permeado pela produção e reprodução de discursos que tinham como objetivo sua consolidação. O próprio assentamento do conceito de Estado como pessoa jurídica detentora da soberania que representa os governados está numa ideia de unidade, de uniformização, que decorreria de um pacto firmado entre os súditos e os governantes para a aquisição de estabilidade e segurança. Nesse sentido, o Estado é encarado como pai ou a pátria, responsável pelo bem-estar de seus cidadãos.

Os líderes do Estado ou seus representantes, ao afirmarem que atuam para alcançar o bem comum dos seus súditos, utilizam diversos discursos que têm como objetivo produzir uma sensação de pertencimento, de proteção e de acolhimento. Eles atuam de modo a construir uma identidade coletiva, formada por pessoas que se reconhecem como pertencentes àquela comunidade, diferenciando-se daqueles que não o são.

Como aponta O'Donnell (2011), as formações discursivas originárias desse processo têm diversas implicações performáticas, haja vista que se orientam a criar e recriar aquelas identidades coletivas que invocam. São construções ideológicas por meio das quais os dirigentes do Estado buscam estabelecer vínculos fortes com a população de determinado território – mesmo naqueles em que existem mais de uma nação dentro do mesmo Estado.

Esses discursos têm pelo menos dois componentes essenciais: o de demarcar um “nós” frente aos “outros” e o de ser a principal instância de proteção, de interpretação e de realização do bem comum e dos interesses desse povo/nação representado pelo Estado. Suas formas de reprodução são variadas, ocorrendo seja por meio de símbolos, como bandeira e hino, seja por meio da construção de uma

história comum, com heróis nacionais, datas festivas, entre outros. Esses rituais têm a vantagem de reproduzir laços de solidariedade sem que se exija uniformidade de crença, cooperando com o movimento dos privilegiados em proteger suas posições e promover uma visão única (O'DONNELL, 2011). Na Bolívia, esse processo ocorreu, em especial, a partir do processo de mestiçagem, já abordado no capítulo 2.

A confluência da democracia e nacionalidade se deu a partir do mito da soberania popular, que contribuiu para a unificação entre Estados e suas populações. A localização da soberania dentro do povo e o reconhecimento da igualdade fundamental entre vários extratos são aquilo que constituem, atualmente, a essência da ideia nacional moderna, ao mesmo tempo em que denotam os princípios básicos da democracia. Assim, a democracia renasce com o sentido da nacionalidade, vinculando-se de forma inerente a ela (O'DONNELL, 2011).

Então, como o processo de formação dos Estados nacionais, a Revolução de 1952 e noção de cidadania se relacionam com os eventos que deram azo à promulgação de uma nova Constituição e à refundação do Estado boliviano em 2009?

A partir do final da década de 80, o projeto neoliberal, inicialmente implantado na Europa, com Margareth Thatcher, e, nos Estados Unidos, com Ronald Reagan, é rapidamente transposto (ou imposto) para a América Latina, que vivia um período de grande instabilidade econômica em razão do fim do período ditatorial.

O fim dos regimes ditatoriais na América Latina trouxe uma intensa crise social, econômica e política em diversos países, entre eles a Bolívia, decorrente de anos de corrupção, censura, má-gestão e entregacionismo aos Estados Unidos – que financiaram grande parte desses regimes.

Assim, como condição para o auxílio financeiro, diversos países latino-americanos foram obrigados a adotar políticas monetárias contra a intervenção do Estado na economia, como a venda de empresas estatais estratégicas, e em defesa da drástica redução do gasto público, dando fim aos programas sociais instituídos à época do Estado de Bem-Estar Social – ou, no caso da Bolívia, no período populista.

Entretanto, a adoção dos programas neoliberais, sobretudo por países que não viveram de forma plena o Estado de Bem-Estar Social – como os latino-

americanos –, acabou por gerar nova instabilidade política decorrente de crises sociais, institucionais e econômicas causadas pelas novas políticas econômicas.

Isso porque, embora tenham contribuído para a estabilização econômica boliviana, as medidas aumentaram índices de desemprego, de fome e contribuíram ainda mais para o agravamento da desigualdade social no país.

Nesse período, o neoliberalismo vai reeditar algumas das reformas elaboradas ainda no século XIX, que foram articuladas em torno da noção liberal de cidadania. Essa reedição, no entanto, ocorre quando os processos de disciplinamento e homogeneização cultural já haviam dado muitos resultados em relação à questão da cidadania e na ampliação da mestiçagem provocada pelo etnocídio e pelo desaculturação autoimposto (RIVERA CUSICANQUI, 2010).

Como ensina Tapia (2008), o discurso da cidadania é apropriado pelo neoliberalismo, que possui como pretensão de validade a universalidade da natureza humana e determinados tipos de instituição políticas e econômicas que lhe são necessárias.

Assim, a volta das garantias liberais, que haviam sido violadas no período ditatorial, e da democracia representativa, ainda que alcançando cada vez mais grupos políticos, não foi suficiente para evitar a crise econômica e política no período pós-ditaduras, e nem frear as demandas sociais contra as políticas neoliberais que lhe seguiram, porque fundada exatamente nos modelos de cidadania e de democracia liberais atualizados pelas políticas neoliberais em torno do disciplinamento de corpos a partir da óptica da mestiçagem.

A organização da estrutura política sob a égide da ideia liberal de cidadania e fundada no princípio da participação por meio do voto, atua como meio de camuflagem da desigualdade estrutural, materializada pelo “não reconhecimento da cultura e reprodução da vida das várias etnias indígenas” (LEONEL JÚNIOR, 2018, p. 36).

Assim, apesar da Revolução de 1952 ter assegurado às nações originárias a cidadania, trata-se de uma cidadania excludente, individualista e representativa, construída como consequência do regime democrático liberal, ou seja, não apenas como direito de participar de atividades políticas reguladas pelo Estado, mas também na forma de um status atributivo de determinada nacionalidade.

Portanto, o descontentamento com as políticas neoliberais, que pretenderam privatizar serviços essenciais e atividades estratégicas do Estado, somou-se a

demandas pela igualdade e por projetos que combatessem a histórica desigualdade social, racial e econômica no país, ocasionando diversas manifestações sociais organizadas pelos mais variados grupos.

Nesse contexto, ganharam particular importância as “Guerra da Água”, ocorrida em no ano 2000, e “Guerra do Gás”, em 2003, que visavam impedir a privatização do sistema de abastecimento de água de Cochabamba, e a venda de gás natural aos Estados Unidos por meio de portos chilenos (LEONEL JÚNIOR, 2018), que representaram algumas das maiores e mais importantes manifestações no período.

As mobilizações – que tiveram grande protagonismo de lideranças indígenas – acabaram por ocasionar a renúncia do presidente Carlos Mesa e a convocação de novas eleições, em dezembro de 2005, quando Evo Morales se torna presidente com mais de 54% por cento dos votos – na primeira eleição direta do país –, consolidando a vitória do bloco indígena-popular.

Eleito, Evo convocou, em 2006, uma Assembleia Constituinte para elaborar um documento que incorporasse à estrutura do Estado *proceso de cambio*, e, sobretudo, para marcar o início da refundação do Estado comprometido com a descolonização da sociedade boliviana, que respeita seus povos e nações originários.

### **3.2** **Debates e enfrentamentos na Assembleia Constituinte**

A compreensão, ainda que breve, de alguns dos principais elementos debatidos na constituinte a respeito do tema da autonomia é de fundamental importância neste trabalho, sobretudo por dois motivos: primeiro, ele permite identificar os conflitos tanto internos, dentro do governo e aliados, quanto externos, entre governo e oposição, sobre a questão ora analisada. Esses conflitos foram um dos principais motivos pelos quais a autonomia tem sua regulamentação atual na Bolívia e, pela sua importância, não apenas histórica, como política, merecem ser explicitados.

O segundo motivo pelo qual o estudo das discussões relativas à autonomia na Assembleia Constituinte é importante para esse trabalho é a mais clara

visualização dos propósitos defendidos e efetivamente alcançados nas negociações pelos interessados – no caso ora sob análise, as nações originárias.

O presente estudo tem o propósito de entender se, e de que forma, a Autonomia Indígena Originário Campesina é, hoje, concretizada na Bolívia. Considerando serem aqueles que vivenciam ou pretendem vivenciar o regime de autonomies os mais afetados pelos dispositivos normativos e pelas políticas públicas, torna-se necessário o acesso às demandas desses grupos, com a finalidade de analisar, ao final, se o direito à livre determinação por meio da autonomia é efetivamente alcançado.

Em “*El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*”, Salvador Schavelzon (2012) realiza um estudo sobre o processo constituinte boliviano de 2007 a 2009, com o intuito de compreender de que forma a Constituição promulgada em fevereiro de 2009 foi gestada e as razões que contribuíram para a aprovação do seu texto final. O trabalho é, sobretudo, uma etnografia do ingresso de indígenas e campesinos no Estado boliviano.

Na obra, oriunda de sua tese de doutoramento, Schavelzon (2012) explora eventos, narrativas, debates e acordos a respeito da autonomia no ambiente de elaboração constitucional, dentro e fora da Assembleia Constituinte, identificando principalmente dois eixos de interesses conflitantes: os da oposição e dos governistas, que vão se movimentando, ao longo dos dois anos de processo constituinte, em direção a um centro que permitisse tanto a governabilidade, quanto a aprovação da Constituição. São os embates entre “duas Bolívias”.

Mas esse não era o único conflito existente entre as forças constituintes. Outros grandes embates ocorriam entre a proposta de refundação estatal, de descolonização, de inclusão das formas políticas e organizações territoriais dos povos indígenas, da participação de operários, campesinos e classe trabalhadora em geral, ou seja, de um movimento de democratização do poder do Estado, e a proposta governista de um Estado forte, centralizador, que regulamentasse e promovesse o desenvolvimento da economia, nacionalizasse os recursos nacionais, e atuasse fortemente para promover melhores condições de vida a todos os bolivianos e bolivianas.

Essas ambiguidades estavam presentes, inclusive, dentro do próprio *Pacto de Unidad*, que unia, à época das mobilizações pré-constituintes e na própria Assembleia, as principais organizações indígenas (CIDOB e CONAMAQ) e

campesinas (CSCIB, CSTCB e CNMCI-BS). O *Pacto de Unidad* foi o principal ponto de apoio do governo quando do enfretamento da *Media Luna* nas discussões pela autonomia departamental (SCHAVELZON, 2011), mas que a longo prazo demonstraram intrínsecas diferenças sobre o significado do *proceso de cambio* e sua forma de concretização.

Portanto, estava em debate a construção de um Estado nacional que mantivesse e abrigasse elementos que vão de encontro à própria noção de Estado, contradição até hoje presente na política e nas relações da Bolívia. Nesse sentido, Schavelzon (2012) entende ter sido a opção pelo Estado que conduziu à necessidade do pacto, embora os fatores contra estatais não tenham sido inteiramente vetados.

Sobre as tensões inerentes à reconstrução do Estado, Santos e Exeni Rodrigues (2021, p. 29, tradução nossa), afirmam que

há uma clara tensão entre um Estado-nação centralista que não vai embora e um Estado Plurinacional autônomo que demora a chegar. É uma complexa teia de transições, com instituições e agendas híbridas, o que implica tanto continuidades quanto rupturas. Assim, alguns desafios de refundação do Estado podem ser identificados em um horizonte multinacional: da persistência de uma institucionalidade homogênea, ao desafio da heterogeneidade institucional; de um Estado monocultural por definição, para a interculturalidade como horizonte; do monismo do direito estatal único, ao pluralismo jurídico; do neodesenvolvimentismo como agenda, ao bem viver como princípio; de um espaço político homogêneo, para uma nova estrutura territorial; e, de um impulso crescente (re)centralizador, ao desenho regional variável e assimétrico.

Um dos elementos que mais representam essa dualidade, tanto entre as “duas Bolívias”, uma da *Media Luna* e outra do MAS, quanto entre os movimentos contra e pelo Estado, é a autonomia indígena. Por isso, ela foi um dos temas mais debatidos e objeto de negociações internas, sendo, a um só tempo, moeda de troca e pauta prioritária dos políticos governistas.

Dessa forma, após a aprovação da *Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente*, que previa a necessidade de aprovação do texto constitucional por maioria de dois terços da Assembleia Constituinte – o que configurou a primeira derrota do MAS –, iniciaram-se os principais ciclos de negociações em direção à tentativa de consenso entre as “duas Bolívias”, que vão mobilizar a política boliviana por quase dois anos (SCHAVELZON, 2012).

Inicialmente, políticos do *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), partido que teve importante papel na Revolução de 1952, mas também foi um dos grandes responsáveis pela implementação das políticas neoliberais após o fim do

período dos regimes militares, viam com dificuldade a implementação das autonomias indígenas, especialmente se aplicadas a culturas amplas como as aymaras e quechuas, que se espalhavam por todo o território boliviano e haviam incorporado elementos da mestiçagem. Ademais, vislumbravam-se problemas técnicos e operacionais, em razão da sobreposição de autonomias e da descontinuidade de muitos territórios indígenas, e uma preocupação com o enfraquecimento do Estado, convergindo, nesse ponto, com a posição política da *Media Luna* (SCHAVELZON, 2012).

Outra questão colocada como preocupante, dessa vez tanto para alguns integrantes do MAS, quanto para os setores de oposição ao governo, se referia ao condicionamento da exploração de recursos naturais e de elaboração de obras públicas em terras indígenas dotadas de autonomia à autorização das autoridades locais. Como visto, os recursos naturais na Bolívia sempre foram objeto de disputas e uma de suas principais fontes de riquezas. Não por outro motivo houve uma intensa campanha de mobilização social para a nacionalização dos hidrocarbonetos. Assim, condicionar a possibilidade de exploração desses recursos à aprovação das autoridades indígenas parecia um empecilho ao desenvolvimento econômico do país.

Destarte, campesinos, colonizadores<sup>8</sup> e indígenas – assim como outros setores – enfrentavam-se com relação à propriedade e à utilização dos recursos naturais nas TIOC, mas não apenas nisso: o enfrentamento era também em relação à sua identidade, negociada de acordo com os interesses em pauta, evidenciando as estruturas do colonialismo interno existentes na Bolívia:

(...) os indígenas começavam a se dar conta de que suas reivindicações tampouco seriam acompanhadas pelas organizações campesinas e de colonizadores, com uma proximidade “orgânica” ao governo que falavam do ponto de vista do interesse nacional, ao invés de indígena, apesar de serem co-signatários da proposta de Pacto entregue aos constituintes do MAS, onde uma visão diferente foi proposta. Os camponeses e colonizadores se reconheciam como indígenas, mas na discussão dos recursos nacionais pensavam-se como bolivianos e apoiavam o que estava na base da política econômica de Evo Morales (SCHAVELZON, 2012, p. 183, tradução nossa).

---

<sup>8</sup> A palavra “colonizador” será utilizada, neste trabalho, no sentido empregado por autores bolivianos, para se referir às pessoas a quem era dado, pelo Governo, porções de terra – muitas vezes dentro dos limites dos territórios indígenas – para o cultivo, ou simplesmente que se instalavam em determinados locais para esse fim, algo similar aos colonos, no Brasil, e aos *settlers*, nos Estados Unidos, não se confundindo com o “colonizador” europeu conquistador.

Preocupavam-se, ainda, com a questão da representação indígena no congresso, uma vez que no oriente da Bolívia eles eram minoritários, ganhando, lá, a autonomia um outro sentido. Por isso, a representação direta era um dos temas mais importantes no projeto de Estado Plurinacional, sendo, no entanto, combatida por determinados setores políticos justamente por gerar, em alguns casos, discrepâncias no sistema representativo, com uma minoria populacional com maior representação nos órgãos deliberativos (SCHAVELZON, 2012).

Apesar dessas discrepâncias e do papel desempenhado pelo partido na crise do final dos anos 90 e início dos anos 2000, o MNR era uma das pontes de diálogo e de tratativas do MAS com seus opositores, em razão da convergência de determinadas pautas nacionalistas, sendo considerado por muitos analistas políticos uma aliança essencial para que o MAS lograsse alcançar os dois terços necessários à aprovação do texto Constitucional.

Ainda assim, lideranças do MAS rechaçaram de forma veemente essa comparação de “projetos nacionalistas”, por defenderem a construção de um Estado plural com a inclusão dos indígenas, diferenciando-se, assim, do nacionalismo revolucionário de 1952:

a proposta do Pacto de Unidade e do MAS na Assembleia buscou romper com a ideia de mestiçagem que o nacionalismo defendeu por décadas, baseado na homogeneidade dos povos sem justaposição de nacionalidades étnicas, diluindo-os na comunidade nacional imaginada. Os três cristais que formavam o Pacto de Unidade foram recombinaados aqui, apresentando uma imagem altamente original do povo, no sentido de quebrar sua própria singularidade. O camponês do altiplano, o originário do altiplano e o indígena das terras baixas, assim, geraram inúmeras possibilidades em uma definição ampla e difusa (SCHAVELZON, 2021, p. 80, tradução nossa).

Algumas das questões debatidas na *Comisión de Tierra y Territorio*, embora não se relacionassem diretamente com a autonomia, também permitem compreender os diversos interesses conflitantes que estavam em jogo, muitas vezes dentro dos próprios setores aliados. Exemplo desse conflito é o debate acerca da propriedade coletiva ou individual de terras indígenas e campesinas, cujas opiniões se dividiam entre oriente e ocidente boliviano, ou entre comunidades campesinas e indígenas – identidades étnicas e políticas que por vezes se sobrepunham, por vezes entravam em conflito a respeito de interesses e disputas de terras.

A decisão no sentido do reconhecimento da propriedade coletiva, respeitando-se a propriedade individual dentro das TIOC intensificou alguns desses

conflitos, uma vez que gerava o temor que as dotações individuais pudessem favorecer a apropriação privada de terras (SCHAVELZON, 2012).

Os impasses e dificuldades de se alcançar um consenso, sobretudo em relação a esses tópicos, foi gerando um problema que se agravava com a proximidade do fim do prazo de trabalho da Assembleia. E nesse contexto, havia as divergências em relação às autonomias, sobretudo a departamental e a indígena.

A autonomia departamental era uma questão controversa na Bolívia, que agitava ânimos e contribuía ainda mais para a cisão entre as “duas Bolívias”, embora se tratasse de pleito muito anterior à chegada do MAS ao poder. Para compreendê-la, e entender a influência das discussões a seu respeito na configuração do desenho institucional delineado pela Constituição de 2009, é preciso fazer uma breve digressão sobre o seu significado no contexto da Assembleia Constituinte, tanto para seus defensores, quanto para seus opositores.

A autonomia departamental era uma demanda defendida especialmente por lideranças políticas e sociais de Santa Cruz, muitos com pretensões separatistas. Como aponta Schavelzon (2012, p. 190-191, tradução nossa),

muitos dirigentes cívicos, empresários e políticos de Santa Cruz vinculados à demanda autonômica integravam ou tinham afinidade com uma organização chamada “Nación Camba”, fundada no ano 2000, que defende abertamente o separatismo como proposta geopolítica para a região. (...) A organização que se apresenta como Nación Camba tem um braço político que se chama Movimiento Nación Camba de Liberación (MNCL), e em seu *website* definem a Bolívia – que também chamam de “Estado colonial andino-kolla” – como uma “espécie de Tibet sul-americano constituído majoritariamente pelas etnias aymará-queschua, atrasado e miserável, onde prevalece a cultura do conflito, comunalista, pré-republicana, iliberal, conservadora, e cujo centro burocrático (La Paz) pratica um execrável centralismo colonial de Estado que explora suas ‘colônias internas’, se apropria de nossos excedentes econômicos e nos impõe a cultura do subdesenvolvimento, sua cultura”.

Da leitura do trecho acima, é possível perceber um viés racista na interpretação sobre a estrutura social da Bolívia, no sentido de considerar grande parcela da população como de mentalidade atrasada, com baixo índice de desenvolvimento humano e grande miséria, ou seja, como contrários à consecução do “progresso”, vislumbrado a partir de uma perspectiva desenvolvimentista e liberal.

Embora esse fosse o manifesto de apenas uma parte das elites *cruceñas*<sup>9</sup>, a ideia de que Santa Cruz seria o polo econômico da Bolívia que sustentaria todo o país, aliado à referida visão de desenvolvimento, impulsionava o pleito pelas autonomias departamentais, que se tornou cada vez mais forte após a convocação da Assembleia Constituinte, e atingiu seu ápice, em 2008, durante a reta final do processo constituinte.

Considerando que a autonomia departamental tinha sido aprovada por meio de referendo autônomo, sua existência não era questionada na constituinte. Entretanto, os debates a respeito do seu alcance, ou seja, do seu significado no contexto do Estado boliviano, unitário, eram recorrentes.

O conflito a respeito das autonomias departamentais também influenciava outras pautas de discussão, a exemplo da autonomia indígena. A todo o tempo, o MAS encontrava-se em uma situação de ambiguidade entre a atuação no sentido do enfraquecimento das elites *cruceñas*, necessário ao fortalecimento do poder central e à implantação do projeto de governo do partido, e o apoio à autonomia indígena, rechaçada não apenas pela *Media Luna*, mas também por setores nacionalistas que temiam os impactos da decisão na economia do país:

se em algumas discussões da Constituinte o governo apostava na autonomia indígena local, quando a rivalidade com o poderio empresarial de Santa Cruz ofuscou tudo, o MAS tomou o lugar do centralismo, na tentativa de tirar o poder das autonomias departamentais, como forma de garantir a unidade nacional e avançar no processo de mudança. Assim, o projeto do Estado do MAS tinha dentro de si uma encruzilhada entre dois caminhos: o de manter um centralismo estatal que pela primeira vez beneficiaria os indígenas e camponeses na construção da nação boliviana; e de um autonomismo promovido especialmente por organizações indígenas que apoiaram o processo, mas não se envolveram na tarefa de governar (SCHAVELZON, 2012, p. 193, tradução nossa).

Além desses conflitos entre as “duas Bolívias”, tem-se que a autonomia indígena era controversa mesmo para os interessados e para aqueles que a apoiavam. Cada grupo social, político e étnico compreendia que a autonomia teria determinado significado, o que dificultava ainda mais a tentativa de alcance de um consenso.

A autonomia indígena deveria ficar restrita aos municípios, via conversão? Deveria subordinar-se à autonomia departamental? Recairia sobre as formas de organização política e institucional, ou seria mais abrangente? Envolveria uma

---

<sup>9</sup> Termo utilizado para se referir às pessoas de Santa Cruz.

jurisdição própria? Essas eram algumas questões controvertidas nas discussões, que variavam entre as próprias nações indígenas, uma vez que, conforme exposto, cada uma e cada grupo político tinha uma compreensão a respeito do que a autonomia deveria significar, e quais os possíveis pontos de choque entre as autoridades municipais, departamentais e indígenas na nova configuração estatal.

Além disso, a própria força política das nações e dos povos originários era diferente entre si. Os quechuas e os aymaras, a título de exemplo, eram grupos majoritários em suas regiões, que possuíam processos de formação da subjetividade indígena muito próprios, constituíam parte das principais bases do governo, e possuíam, como uma de suas principais bandeiras, a defesa de sua organização territorial, o *ayllu*, frente ao Estado.

Outra questão colocada em discussão se referia aos Territórios Indígenas Originários Campesinos (TIOC), unidades territoriais em que houve, por meio de um processo administrativo, o reconhecimento da propriedade coletiva por parte de nações e comunidades originárias. Seriam elas transformadas automaticamente em autonomias, ou haveria um plebiscito para tanto? E, nos casos em que as TIOC eram de titularidade de poucas famílias, ainda assim seria possível a aquisição da autonomia? Esses pontos também eram objeto de deliberação na Assembleia Constituinte, com pouco consenso seja entre os interessados, seja entre a oposição e o governo.

As discussões versavam, ainda, sobre adequação de se regular pormenores no próprio texto constitucional, sobre a possibilidade de constituição de autonomias indígenas descontínuas geograficamente, e sobre os significados múltiplos de “autodeterminação”, “autonomia”, “descentralização” e “plurinacionalidade”, tão essenciais ao Estado que ali renascia.

Todas essas questões foram objeto de intenso debate na Assembleia Constituinte, que contou com participação não apenas de partidos políticos, como também da sociedade civil organizada, notadamente de grupos indígenas como o *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (CONAMAQ) e a *Confederacion Nacional de los Pueblos Indigenas* (CIDOB), que integrava o *Pacto de Unidad*.

Os fortes embate ali empreendidos, sobretudo entre o PODEMOS e as entidades indígenas, foram, após resposta da oposição, canalizados para um projeto

intermediário, centrista, que permitiu, enfim, a aprovação e o referendo do texto constitucional em 2009. Nos dizeres de Schalvezon (2012, p. 218, tradução nossa),

essa era a forma de buscar a estabilidade necessária para imprimir as mudanças ao longo do caminho que encontrou o MAS: crescimento econômico e distribuição, para os quais contribuíam as nacionalizações, o projeto de industrialização e de desenvolvimento econômico impulsionado pelo Estado. *Visión País*, nesse sentido, surgiu como uma resistência à posição de acordo e consenso que foi a estratégia do MAS desde que aceitou os dois terços como forma de aprovação, e talvez até antes, quando foram definidas as regras básicas da Assembleia, de acordo com a oposição à aprovação da Ley de Convocatoria.

### 3.3

#### A Constituição de 2009 e outros marcos normativos

Com efeito, embora os setores que compunham o *Pacto de Unidad* tenham apresentado propostas lastreadas em demandas que constituíam pontos essenciais aos povos indígenas, a dificuldade em se alcançar determinados consensos na Assembleia Constituinte ocasionou a aprovação de um texto constitucional com proteções muito menos robustas e com uma versão restritiva a respeito do significado de autonomia.

Ainda assim, a Constituição da Bolívia de 2009 constitui um marco normativo, político e cultural de grande importância não apenas no país, mas especialmente na América Latina, cujo processo de formação dos países foi perpassado por um contínuo apagamento das identidades dos povos e nações originárias pré-coloniais, conforme visto no capítulo 2.

Por isso, a consagração de um Estado declaradamente plurinacional, aliada ao reconhecimento do direito ao domínio, pelos povos e nações originários, das suas terras ancestrais e de sua livre determinação, consubstanciada no direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura e ao reconhecimento de suas instituições, constituiu avanço em direção à descolonização das relações sociais e políticas.

Apesar disso, não se pode olvidar que o processo de consolidação dessas conquistas é incerto e tortuoso, posto que não acabado. Se por um lado, o reconhecimento normativo de direitos não produz, de forma automática, alterações proscritas no mundo real, dependendo de atos direcionados a sua concretização, por outro, é essencial para a criação de projetos que já estão sendo gestados pelo corpo social.

Dessa forma, neste trabalho não consideramos o direito como algo desvinculado da realidade social, asséptico. Toda e qualquer produção normativa tem impacto na sociedade, ainda que no campo simbólico, porque o direito não está separado, acima do corpo social, regendo seus atos.

O direito é, por si, parte da cultura, constantemente alterando e sendo alterado pelos fatos sociais, mesmo quando se trata de uma norma a que se diz “sem efetividade”. Isso porque, a análise a respeito das hipóteses de cabimento e aplicação – ainda quando a aplicação é exceção à regra – revela importantes aspectos da sociedade, demonstrando, por vezes, a superação, pelo corpo social, de determinado comando normativo, e, por vezes, a necessidade de fortificação das sanções pelo seu descumprimento. A direção será aquela que melhor se coaduna com os princípios e com os objetivos daquele Estado e daquela sociedade específica.

Assim, é de fundamental importância compreender de que forma o Estado boliviano regulamenta, hoje, a autonomia indígena, para que compreendamos os instrumentos, os processos, os desafios e o significado de se adquirir a autonomia indígena, bem como no que ela se aproxima e no que se diferencia dos principais pleitos dos grupos de povos e nações originários na Assembleia Constituinte.

Posto isso, vamos à análise normativa.

A Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia, já no seu art. 2º, estabelece o direito à autodeterminação e seus consectários às nações e povos indígenas originários camponeses:

Dada à preexistência pré-colonial das nações e povos indígena originário camponeses e seu domínio ancestral sobre seus territórios, garante-se sua livre determinação no marco da unidade do Estado, o que consiste em seu direito à autonomia, ao autogoverno, a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais, conforme esta Constituição e a lei (B.CPE.1, p. 13, tradução nossa).

Já o conceito de Nações e Povos Indígena Originário Camponeses (NePIOC) está previsto no capítulo IV, que trata sobre os direitos dos povos e nações indígenas, especificamente no art. 30, definindo-o como “toda coletividade humana que compartilhe identidade cultural, idioma, tradição histórica, instituições, territorialidade e cosmovisão, cuja existência é anterior à invasão colonial espanhola” (B.CPE.1, p. 24, tradução nossa).

Segundo Carlos Romero e Xavier Albó (2009), o conceito é sempre trazido no singular com a intenção de designar uma unidade, sem estabelecer diferenças entre os vocábulos que o compõem, posto que se referem aos agrupamentos humanos anteriores à colonização espanhola, cujos descendentes formam, ainda hoje, agrupamentos socioculturais assim reconhecidos – ainda que sejam identificados, na atualidade com nomes diferentes. Por isso, os vocábulos “indígena” e “originário” não flexionam gênero, número e nem grau.

Essa expressão – longa e inovadora – foi criada no processo constituinte, em razão da variedade de termos utilizados pelos congressistas e pelas organizações sociais para se referirem ao mesmo agrupamento de pessoas.

O vocábulo “indígena”, a título de exemplo, embora fosse utilizado por grupos oriundos das *tierras bajas* e nos instrumentos de direito internacional, era rechaçado por pessoas advindas da região andina, que o considerava ofensivo e discriminatório. A partir disso, o termo “originário” ganhou força entre outros grupos sociais (ROMERO; ALBÓ, 2009), por evidenciar uma de suas principais características, a preexistência à invasão espanhola, sem carregar o peso de uma identidade criada pelo invasor.

Nesse contexto, a palavra “campesino” também passou a ser utilizada, sobretudo, por andinos e colonizadores após a reforma agrária do MNR. Segundo Romero e Albó (2009, p. 7, tradução nossa, grifos originais),

quando dentro desse conjunto aparece também *campesino*, essa palavra não deve ser entendida para restringir o caráter IOC a apenas aqueles indígenas que também vivem de seu trabalho agrícola pessoal, nem para estendê-lo a camponeses de outras origens históricas posteriores, não incluídos no referido art. 2 da CPE.

Dessa forma, verifica-se que o constituinte optou, para se referir a esse agrupamento de pessoas, pela utilização de um termo complexo, múltiplo, que, embora não seja o mais adequado do ponto de vista técnico e possa gerar confusões iniciais, especialmente em relação ao “campesino”, utilizado, pelas ciências sociais, para se referir às pessoas que trabalham no campo, tem a vantagem de atender às diferentes demandas, em verdadeira solução conciliatória.

De igual forma, “nações e povos” são utilizados, aqui, não de forma técnica, posto que não há diferenciação ou sequer pretensão de conceituação, mas como uma forma de atender aos pleitos que reivindicam o caráter de nação aos agrupamentos de pessoas preexistentes à colonização, diferenciando-os, entretanto,

da “nação boliviana”, no singular, expressão utilizada para se referir a todos os bolivianos e bolivianas, às nações e povos originário indígena campesinos, ao povo afroboliviano e às comunidades interculturais.

A diferenciação, embora necessária, evidencia, de logo, uma aparente contradição entre os discursos da Constituinte e a forma de regulamentação disposta no texto constitucional, contradição essa inerente à tentativa de criação de uma forma de Estado desvinculada de elementos essenciais à compreensão moderna do Estado – como a nação –, o que acarreta dificuldades à concretização do projeto.

Feitas essas considerações acerca do significado da expressão “Nações e Povos Indígena Originário Campesinos”, passa-se à análise sobre o tratamento específico da autonomia na Constituição de 2009.

O capítulo IV da carta política boliviana (B.CPE.1) trata sobre os direitos das nações e povos indígena originário campesinos. Dentre esses direitos, destacam-se, para a finalidade deste trabalho, as seguintes previsões: a) a de livre determinação e territorialidade; b) a de que suas instituições sejam parte da estrutura geral do Estado; c) a do exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos de acordo com sua cosmovisão; d) a de serem consultados sobre a exploração de recursos naturais não renováveis e; e) a da gestão territorial indígena autônoma e ao uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais renováveis existentes no território, sem prejuízo dos direitos legitimamente adquiridos por terceiros.

Referidos dispositivos são de extrema importância para compreender os elementos da cultura e da organização social das nações e povos originários que foram efetivamente reconhecidos e incorporados na refundação do Estado boliviano.

Como se pode ver, o Estado incorpora a livre determinação e a territorialidade, já reconhecidas por documentos internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Ademais, a Constituição estabelece que as instituições desses povos e nações serão parte da estrutura geral do Estado, bem como a possibilidade de exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos. A incorporação das instituições e dos sistemas organizacionais de povos e nações indígena originários campesinos é uma das mais importantes conquistas da Constituição, posto que, até então, as organizações societárias de origem não-europeias eram forçadas a adotar modelos de gestão interna desvinculada de suas tradições, violentando preceitos de

democracia e de economia comunitárias, de processos de tomada de decisões, e, em geral, de organização financeira e administrativa.

Por fim, em relação ao direito à gestão territorial indígena autônoma e ao uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais renováveis existentes, referida previsão é, como se percebe, fruto do intenso trabalho de composição da Assembleia Constituinte, uma vez que, embora reconheça o direito ao uso exclusivo dos recursos renováveis, estabelece limite ao seu exercício: o de direitos legitimamente adquiridos por terceiros.

A exceção admitida pela Constituição, embora vise assegurar o direito de terceiros de boa-fé e a segurança jurídica, é problemática do ponto de vista prático: desde o início do processo de invasão espanhola, povos e nações originários são esbulhados de suas terras, em processos muitas vezes revestidos com aparência de legalidade que se perpetuam até hoje.

A disputa pela terra, portanto, não foi sanada pela previsão constitucional, que permitiu a discussão a respeito da legitimidade do esbulho de terras indígenas.

De igual forma, venceu na Assembleia Constituinte a previsão a respeito do condicionamento da exploração de recursos naturais não renováveis e da realização de obras pelo Governo à mera consulta aos povos e nações originários afetados, e não à sua anuência, o que vem gerando intensos conflitos sobretudo com o Estado boliviano.

Na tese de doutoramento “Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do Século XXI”, Ana Carolina Teixeira Delgado (2014) analisa os conflitos existentes entre o Governo Morales e diversos grupos indígenas das terras baixas, sob a bandeira da CIDOB, oriundos da pretensão governamental de construção de uma estrada no Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), que culminou no “massacre de Chaparina”, operado pelas forças armadas.

Na análise da autora, o caso escancara as dicotomias da sociedade boliviana e coloca “em xeque as categorias supostamente estanques de colonizador e colonizados, subvertendo-as, desconstruindo-as na medida em que revela que o oprimido é passível de assumir uma postura tão agressora quanto o próprio opressor” (DELGADO, 2014, p. 134), reproduzindo a lógica colonizadora.

De igual forma, Schavelzon (2011, p. 80) aponta que os conflitos oriundos do TIPNIS não se limitam à efetivação de direitos ambientais e indígenas, mas,

associados a diferenças muito mais profundas, associa-se à própria coesão do sujeito chave na implementação dos preceitos constitucionais, “o que põe em questão a própria definição do Estado Plurinacional em seu desenvolvimento fático pós-constituente”.

Por outro lado, o capítulo VII do Título 1 da 3ª Parte da Constituição versa especificamente sobre a autonomia indígena originária campesina. Entretanto, por estar inserida na parte que versa sobre a estrutura e organização territorial do Estado, será pormenorizada nos itens seguintes (B.CPE.1).

Além da Constituição, outro marco legal importante para compreender a autonomia indígena originária campesina é a Lei nº 031, de 19 de julho de 2010 (B.L.3), a *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bóñez”* (LMAD), que tem como objeto a regulação do regime de autonomias e as bases da organização territorial do Estado. Especificamente, a lei regulamenta a elaboração dos Estatutos de Autonomia e Cartas Orgânicas, a transferência e a delegação de competências, o regime econômico e financeiro e a coordenação entre o nível central e as entidades territoriais descentralizadas e autônomas. A LMAD sofreu alterações pela Lei nº 1198/2019, cujas principais repercussões serão analisadas nos próximos tópicos.

Por se relacionar diretamente com este trabalho, a LMAD e suas alterações realizadas pela Lei nº 1198/2019 também serão mais bem estudadas nos próximos tópicos, quando será pormenorizado o significado de autonomia e o desenho institucional e territorial da Bolívia.

Até então muito se falou sobre o regime de autonomias e, em específico, o objeto deste trabalho, a autonomia indígena originária campesina. Entretanto, o termo autonomia, seja na linguagem corrente, seja no sentido jurídico, possui muitos significados, de sorte que a sua conceituação e delimitação específica se faz necessária.

### **3.4** **O significado de autonomia**

Conforme visto, a autonomia foi – e ainda é – muito debatida no processo de formação constitucional, porque representava, sobretudo para grupos indígenas, a esperança de reconhecimento das suas formas de vida, sua cultura, suas instituições políticas e democráticas.

As discussões a respeito da autonomia tinham diversos atores sociais envolvidos, entre eles o Governo Morales. Como aponta Rosales Cervantes (2015, p. 150, tradução nossa),

por meio desse mecanismo de articulação, o governo buscou materializar um plano com diversas finalidades: 1) garantir direitos sociais à população anteriormente excluída; 2) gerar presença estatal em territórios onde predominava o controle e poder local; 3) produzir alianças políticas das organizações populares indígenas, o que permitiria despressurizar –através da apreensão da bandeira autônoma– o movimento separatista na parte leste do território; 4) estabelecer, juntamente com outras nações do sul do continente, um contrapeso à potência transnacional encabeçada pelos Estados Unidos.

Entretanto, na passagem da bandeira política para o instituto legal, houve profundas alterações relativas não apenas à forma de exercício, como também ao seu próprio significado, algo que ocorreu tanto pela simplificação inerente aos processos de “legalização” de demandas sociais, como em razão do movimento de aproximação das “duas Bolívias”, levado a cabo pelo Governo em razão da necessidade de aprovação do texto constitucional:

a incorporação da autonomia ao sistema jurídico levou ao esvaziamento do conceito; em outras palavras: o texto constitucional, como expressão última do consenso entre as forças políticas, reduziu a intensidade conceitual do termo incluído na nova Constituição Política do Estado (ROSALES CERVANTES, 2015, p. 153).

Sem pretender esgotar ou desconsiderar outras noções da ideia de autonomia, este trabalho vai adotar o sentido atribuído pela Constituição da Bolívia, o de autonomia como instituição política-estatal, como característica atribuída a determinadas unidades territoriais, cuja aquisição acarreta consequências jurídicas estabelecidas em lei. Eventuais considerações sobre o que deveria ser considerado como autonomia – em especial a indígena – serão abordadas como reflexões críticas no capítulo final.

Nesse sentido, Romero e Albó (2009, p. 11, tradução nossa, grifos originais), definem autonomia como “a *qualidade governamental* atribuída a determinadas unidades territoriais subnacionais, ou seja, subdivisões com menor abrangência territorial que o Estado e a nação boliviana como um todo”.

A autonomia é, portanto, um atributo de unidades territoriais localizadas dentro do marco estatal boliviano, que confere a essas unidades determinados poderes de gestão, sem confundir-se com a soberania do Estado.

Para os referidos autores, o principal elemento da autonomia, no Estado Plurinacional da Bolívia, seria o poder de legislar. Entretanto, essa não é a posição adotada nesse trabalho. Conforme será detalhado, a autonomia, na Bolívia, engloba diversas outras atribuições e poderes tão essenciais e elementares quanto o poder legislativo, fato este que diferencia, inclusive, a experiência boliviana a partir da Constituição de 2009 de outras formas estatais, que descentralizaram o poder seja para atender às demandas das elites locais – como no Brasil, Estados Unidos, Argentina, e outros Estados federalistas –, seja para compatibilizar a coexistência de diversas nações no mesmo Estado – como Canadá e Espanha.

Dos diversos arranjos institucionais existentes no mundo, muitos dos quais, a bem verdade, a Assembleia Constituinte inspirou-se para a criação do modelo boliviano, a autonomia na Bolívia se distingue por englobar determinadas características únicas, em atendimento aos pleitos tanto de NePIOC, quanto de elites locais. Vamos a elas.

O art. 272 da Constituição (B.CPE.1, p. 114, tradução nossa) estabelece, com muita clareza, as consequências da atribuição da qualidade governamental chamada autonomia às unidades territoriais:

a autonomia implica a eleição direta das suas autoridades pelos cidadãos, a administração dos seus recursos econômicos e o exercício dos poderes legislativo, regulamentar, fiscalizador e executivo, pelos seus órgãos governamentais autônomos no âmbito das suas competências e atribuições.

Assim, tem-se que a aquisição da autonomia confere às unidades territoriais os seguintes poderes: eleitoral, legislativo, regulamentar, fiscalizador, executivo e financeiro, que serão exercidos de acordo com rol de competências estabelecidos também no ordenamento. No caso específico das autonomias indígenas, acresce-se o poder judicial, uma vez que a Constituição prevê a possibilidade de se instituir jurisdições indígena originário campesinas.

O exercício desses poderes de forma institucionalizada – porque esses poderes sempre foram e continuam sendo exercidos dentro no âmbito dos povos e nações originários – é o que caracteriza a autonomia, ou seja, o que diferencia unidades territoriais que gozam dessa qualidade governamental daquelas que não gozem. Mas o que significam esses poderes? De que forma eles podem ser exercidos?

Todo poder é limitado pela Constituição, e, secundariamente, pela lei. A primeira “forma” moderno-liberal do que se nomeia, hoje, como Constituição, tinha a finalidade precípua de limitação dos poderes do rei, função ainda existente, porém que divide espaço com outras finalidades essenciais.

Assim, os poderes exercidos pelas unidades autônomas são regulamentados por meio do sistema de competências estabelecido na Constituição, que prevê as matérias sobre as quais determinada unidade tem atribuição para legislar, regulamentar e administrar sobre.

Nesse sentido, a Constituição da Bolívia (B.CPE.1, p. 121, tradução nossa) realiza a distribuição de competências com base nos parâmetros estabelecidos em seu art. 297, dividindo-as em privativas, exclusivas, concorrentes e compartilhadas:

1. Privativas, aqueles cuja legislação, regulamentação e execução não se transfere e nem se delega, e estão reservadas ao nível central do Estado.
2. Exclusivas, aqueles em que um nível de governo tem sobre uma determinada matéria os poderes legislativo, regulamentar e executivo, podendo transferir e delegar estes dois últimos.
3. Concorrentes, aqueles em que a legislação corresponde ao nível central do Estado e os demais níveis exercem simultaneamente poderes regulatórios e executivos.
4. Compartilhadas, aquelas sujeitas à legislação de base da Assembleia Legislativa Plurinacional cuja legislação de desenvolvimento corresponda às entidades territoriais autônomas, segundo as suas características e natureza. A regulamentação e execução corresponderão às entidades territoriais autônomas.

Enquanto as competências privativas são exclusivas do nível central de Governo, as demais espécies podem estar atribuídas a uma ou mais unidade autônoma, sendo cada uma exercida dentro do território específico.

Especificamente em relação à autonomia indígena originária campesina, a Constituição prevê diversas competências exclusivas, compartilhadas e concorrentes (art. 304, I, II e III). Por se tratarem as compartilhadas e concorrentes de competências relativas à descentralização do poder central, somente serão aprofundadas, aqui, as competências exclusivas que se destacam em razão de sua peculiaridade, seja por não guardarem referência com os demais níveis de governo, seja por refletirem questões centrais no marco do regime de autonomias, que aqui pretende-se compreender.

A primeira competência exclusiva das autonomias indígena originário campesinas é a elaboração do Estatuto para o exercício de sua autonomia, cujos requisitos e procedimentos necessários estão previsto na LMAD (B.L.3).

Outra competência exclusiva das autonomias indígena originário campesinas, já mencionada neste trabalho, é a de gestão e administração dos recursos naturais *renováveis*, considerando que os não renováveis são de atribuição do nível central de governo, em razão da sua importância econômica e estratégica. A matéria, como visto no tópico referente à Assembleia Constituinte, foi objeto de intensas disputas entre a *Media Luna*, o MAS e os representantes de NePIOC, tendo prevalecido uma versão intermediária do pleito original.

O exercício da Jurisdição Indígena Originário Campesina para a aplicação da justiça e para a resolução de conflitos por meio de normas e procedimentos próprios é uma das mais importantes competências da autonomia indígena. Ainda que sua aplicação esteja submetida ao crivo do TCP – que realiza a análise quanto à adequação das normas e da jurisdição indígena aos preceitos constitucionais e internacionais –, a possibilidade de povos e nações originárias aplicarem, por meio de instituições e mecanismos próprios, suas normas de convivência é um grande diferencial em relação a outros desenhos institucionais, que muitas vezes relegam o direito de povos e nações originários a condições subalternas e/ou condenáveis, associando-o com hipóteses de violação de direitos humanos ou de “barbárie”, como ocorre, por exemplo, no Brasil.

Estabelecido o conceito de autonomia utilizado neste trabalho e algumas das principais características relacionadas à autonomia indígena originária campesina, passa-se à análise desenho institucional do Estado Plurinacional da Bolívia e do papel do regime de autonomias nessa estrutura política.

### **3.5 Desenho institucional e regime de autonomias**

Para compreender o regime de autonomias na Bolívia – e, em especial, a Autonomia Indígena Originário Campesina – é necessário realizar uma breve explanação a respeito do desenho institucional, político e territorial do Estado, a fim de evidenciar quais unidades podem se submeter ao processo de aquisição de autonomia as repercussões jurídicas dessa escolha. As repercussões sociais, culturais, políticas e financeiras serão mais bem estudadas no próximo capítulo.

Somente a partir desse olhar será possível compreender, por exemplo, a diferença entre um Município autônomo e não autônomo; a diferença entre um Território Indígena Originário Campesino e uma Autonomia Indígena Originário

Campesina; e as razões pelas quais um Município opta pela aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina e não uma comum.

Nos termos de seu art. 1º, a Bolívia é um “Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias” (B.CPE.1, p. 13). É, ainda, um Estado presidencialista, organizado por meio dos órgãos Legislativo, Executivo, Judiciário e Eleitoral, com fundamento na independência, separação, coordenação e cooperação entre esses órgãos.

Na Assembleia Constituinte, muito se discutiu sobre a classificação da Bolívia como um Estado Republicano, porque as concepções de “república” e “Estado” eram tratadas na Bolívia como instituições falidas, que fazem parte de uma sociedade colonial, capitalista e elitista, cujas estruturas não foram significativamente alteradas pelas reformas políticas, mesmo aquelas realizadas pelos movimentos nacionalistas em 1952 (SCHAVELZON, 2021)

Por esse motivo, após a aprovação do texto constitucional, Evo Morales firmou um decreto alterando o nome do país de República da Bolívia para Estado Plurinacional da Bolívia; no entanto, é notório que permanecem as características de um Estado republicano em sua constituição.

Assim, percebe-se que a Bolívia adota sistema, forma de governo e de Estado clássicos da ciência política, quais sejam: presidencialismo, república (ainda que não nominalmente) e Estado unitário.

Isso não significa dizer que o desenho institucional boliviano não tenha suas peculiaridades e originalidades; porém, a classificação permite identificar, de logo, as principais características de determinado Estado, o que facilita, inclusive, o mapeamento das diferenças.

A título de exemplo, embora a Bolívia seja um Estado unitário, é bicameral, tendo em sua composição um Senado – estrutura típica de Estados federalistas – e uma Câmara dos Deputados.

Outra especificidade com bastante repercussão é a existência de quatro, e não três poderes na Bolívia: Legislativo, Executivo, Judiciário e Eleitoral. Essa escolha do órgão eleitoral como um dos poderes essenciais do Estado, longe de se tratar de mera demonstração de um projeto social comprometido com a democracia e com as eleições – o que é especialmente significativo na Bolívia, um dos países na América Latina com maior número de golpes de Estado na sua história –,

também significa, na prática, a atribuição de diversos poderes ao órgão eleitoral, o Tribunal Plurinacional Eleitoral, que efetivamente vem desempenhando papel de destaque na sociedade boliviana.

Em termos de organização territorial, a Bolívia se divide em Departamentos, Províncias, Municípios e Territórios Indígena Originário Campesinos. São as unidades territoriais existentes no Estado boliviano, que podem ser entidades territoriais descentralizadas ou autônomas. Todas as unidades territoriais possuem órgãos deliberativos. As TIOC só adquirem o caráter de unidade territorial via lei, após o cumprimento dos requisitos necessários à aquisição da AIOC. As regiões podem também fazer parte da organização territorial, nos termos regulamentados pela LMAD (B.CPE.1).

Os Departamentos são as subdivisões primárias na Bolívia. Há nove Departamentos: Beni, Pando, Santa Cruz, La Paz, Oruro, Potosi, Tarija, Cochabamba e Chuquisaca (INE, 2020; 2015). Cada Departamento possui quatro assentos no Senado, enquanto o número de deputados é definido de acordo com a quantidade populacional (B.CPE.1).

Nos Departamentos descentralizados, proceder-se-á a eleição de prefeitos e conselheiros departamentais mediante sufrágio universal, podendo aceder à autonomia departamental por meio de referendo. Nos termos do art. 277, “o governo autônomo departamental será constituído por uma Assembleia Departamental, com faculdade deliberativa, fiscalizadora e legislativa departamental no âmbito de suas competências e por um órgão executivo” (B.CPE.1, p. 115, tradução nossa).

Outro aspecto da autonomia departamental é que a Assembleia será composta tanto por congressistas eleitos por votação universal, direta, livre, secreta e obrigatória, quanto por congressistas eleitos pelas NePIOC. O órgão executivo será dirigido por um Governador/a na condição de autoridade máxima executiva.

Já as Regiões são conformadas por vários municípios ou províncias com continuidade geográfica e sem transcender os limites departamentais que compartilham cultura, línguas, história, economia e ecossistemas. Sua formação constituirá um espaço de planificação e gestão. As Regiões também podem aceder à autonomia regional, por iniciativa dos municípios que a integram por meio de referendo em suas respectivas jurisdições. Suas competências são conferidas por voto dos membros do órgão deliberativo departamental (B.CPE.1).

O governo de cada autonomia regional será constituído por uma Assembleia Regional com faculdade deliberativa, normativo-administrativa e fiscalizadora, no âmbito de suas competências, e por um órgão executivo. Os membros da Assembleia serão eleitos em cada Município junto às listas de candidatos a conselheiros municipais. Não foi designado poder legislativo para as Assembleias Regionais (B.CPE.1).

Os Municípios são subdivisões territoriais secundárias da Bolívia que também podem adquirir autonomia. O Governo Autônomo Municipal (GAM) é constituído por um Conselho Municipal com faculdade deliberativa, fiscalizadora e legislativa, no âmbito de suas competências, e um órgão executivo, presidido pelo Prefeito ou *Alcalde* (B.CPE.1).

O Conselho Municipal será composto por conselheiros eleitos por sufrágio universal; entretanto, nos Municípios onde existam NePIOC que não constituíram autonomia, estas nações e povos podem eleger seus representantes perante o Conselho Municipal, de forma direta e mediante normas e procedimentos próprios nos termos da Carta Orgânica Municipal.

Por fim, temos a Autonomia Indígena Originária Campesina. Ela consiste, nos termos do art. 289 da Constituição (B.CPE.1, p. 119, tradução nossa), no

autogoverno como exercício da livre determinação das nações e povos indígena originário campesinos, cuja população compartilha território, cultura, história, línguas e organização ou instituições jurídicas, políticas, sociais e econômicas próprias.

Essa conformação da autonomia, como visto, se baseia “nos territórios ancestrais, atualmente habitados por esses povos e nações, e na vontade expressa de sua população, expressada por consulta, de acordo com a Constituição e a lei” (B.CPE.1, p. 119, tradução nossa).

Podem adquirir autonomia indígena tanto os TIOC, quanto Municípios e Regiões que escolham adotar essa qualidade. É possível dois ou mais povos adquirirem uma única autonomia; entretanto, cada autonomia elaborará seu próprio Estatuto, de acordo com normas e procedimentos próprios.

Sobre o assunto, o art. 134 da LMAD (B.L.3, p. 78, tradução nossa) prevê que

o governo autônomo de um território indígena originário campesino, além de seus poderes exclusivos, assumirá poderes municipais de acordo com o processo de

desenvolvimento institucional determinado em seu status autônomo, que pode ser imediato, gradual ou progressivo. Nestes últimos casos, o processo gradual, se exigido pelo governo de autonomia indígena originária campesina, pode ser acompanhado por um conselho de coordenação intergovernamental.

O dispositivo é de suma importância, pois, primeiro, evidencia a gradualidade da implementação das AIOC, que, mesmo após a aprovação do estatuto e a eleição dos seus representantes, pode (e efetivamente o faz) continuar em processo transacional por muitos anos, no que será auxiliada pelo Conselho de Coordenação entre Governos Autônomos Municipais e Governos Autônomos de TIOC. Ademais, o artigo reforça uma das grandes vantagens de conversão em AIOC: a soma de competências, prevista no art. 303 da Constituição:

a autonomia indígena originária campesina, para além das suas competências, assumirá as dos municípios, de acordo com um processo de desenvolvimento institucional e com características culturais próprias de acordo com a Constituição e a Lei Quadro das Autonomias e Descentralização (B.CPE.1, p. 134, tradução nossa).

Outro dispositivo importante a respeito da autonomia indígena é o inciso III do art. 293, que prevê que “a lei estabelecerá requisitos mínimos e outros diferenciados para a constituição da autonomia indígena originário campesina” (B.CPE.1, p. 118, tradução nossa).

Referida previsão foi bastante criticada, por permitir que a legislação infraconstitucional estabeleça outros requisitos além daqueles especificados na Constituição para a aquisição da autonomia indígena originário campesina – o que não ocorreu com as demais autonomias –, porque pode dificultar, ou muitas vezes mesmo impossibilitar que povos e nações originárias com menor poder político, com populações menores ou mesmo que se encontrem em regiões descontínuas acedam à autonomia.

De fato, a LMAD, que regulamentou a questão, estabelece diversos requisitos e procedimentos que, quando aplicados à realidade de grande parte dos povos e nações indígenas, quando não impossibilita o acesso à autonomia, torna o processo excessivamente demorado e custoso.

Assim, cumpre também realizar uma análise sobre alguns dispositivos da LMAD, a fim de compreender de que forma os processos de aquisição de autonomia indígena originário campesina são regulamentados no país, e suas consequências.

Com efeito, a Lei nº 031/2010, conhecida como *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*, promulgada em 19 de julho de 2010, foi editada com o objetivo de regulamentar o regime de autonomias, com base no comando estabelecido no art. 271 da Constituição, bem como as bases da organização territorial do Estado estabelecidas nos arts. 269 a 305.

A lei foi nomeada em homenagem a Andrés Ibáñez, um dos principais líderes federalistas da *Revolución Igualitaria y Federal de Santa Cruz de la Sierra*, considerado o primeiro prefeito eleito da Bolívia, fuzilado em 1º de maio de 1877, cuja vida política e ideais continuam, até hoje, a servir de exemplo e inspiração para muitos (MOLINA SAUCEDO, 2012).

Entretanto, apesar do preâmbulo da lei exaltar essa figura como marco de uma revolução igualitária e como símbolo de enfrentamento da ordem patriarcal feudal de Santa Cruz, para Molina Saucedo (2012, p. 18, tradução nossa), a LMAD leva o nome de Andrés Ibáñez de forma oportunista, pois não corresponde às propostas Ibañistas, consistentes na propositura de “uma ação ampliada ao Estado, modificando sua estrutura ao propor, como se sabe, um Estado Federativo Oriental que convidou os demais departamentos, e o próprio Estado boliviano, a se unirem”, algo bem diferente da proposta da LMAD.

Já de início, a Lei nº 031/2010 (B.L.3, p. 3, tradução nossa) estabelece, como princípio que rege a organização territorial e as entidades territoriais autônomas, o da unidade, assim especificado: “o regime de autonomia baseia-se na indivisibilidade da soberania e do território boliviano, na coesão interna do Estado e na aplicação uniforme das políticas estatais”.

A inclusão da unidade como primeiro princípio apresentado pela lei já demonstra, de cara, o comprometimento dos congressistas e, conseqüentemente, do Governo, com manutenção da centralização do poder, apesar da instituição de um regime de autonomias.

Conforme estudado anteriormente, as discussões da Assembleia Constituinte e da edição da Lei de Autonomias se deram em um contexto de grande força política do MAS, que tinha logrado êxito em eleger Evo Morales e a grande maioria dos constituintes e dos congressistas.

Desse modo, embora o MAS apoiasse e tivesse apoio de entidades indígenas, bem como alguns de seus líderes defendessem fervorosamente o direito ao autogoverno dos povos e nações originários, o Governo e a bancada do partido

tinham grande interesse na manutenção do poder centralizado, o que justifica, inclusive, a opção pela manutenção do Estado como unitário, apesar da existência de movimentos pela distribuição de poder aos agentes locais.

Outro fator importante para o MAS e para outros setores na questão da centralização do poder se referia ao temor de fortalecimento das elites locais, sobretudo com a aprovação da autonomia departamental.

Se por um lado a descentralização do poder permite uma maior ingerência da comunidade, dos grupos sociais e societários perante o poder público, por outro, pode permitir o fortalecimento dessas elites, que, diante de seu poder econômico e político, conseguem dominar o cenário eleitoral, aumentando sua influência e aprovando projetos de interesse próprio.

Em “*La igualdad es cogobierno*”, Tapia (2007, p. 12, tradução nossa) trata sobre os paradoxos existentes na implantação de uma igualdade política – criada para enfrentar a desigualdade social interna – em um Estado como a Bolívia, em que práticas discriminatórias fazem parte da experiência cotidiana de diversos povos, nações e grupos sociais, algo que se estende pela própria vida política:

em cada interação em que há discriminação racial, o resultado da conquista colonial é hoje inconscientemente recriado: a derrota e subordinação de alguns e a imposição de uma autoridade social e política externa. Em toda interação social que contém o multiculturalismo ou se desdobra entre sujeitos de diferentes culturas e sociedades, é latente a relação conflituosa entre dois conjuntos de relações sociais que estão ordenando as condições da interação e da relação, bem como os códigos de interpretação das mesmas. Enquanto for uma condição multicultural e colonial, geralmente não há um código comum de significado e interpretação. O código da cultura dominante opera, por sua vez diversificado pela própria dinâmica moderna, com seus preconceitos de classe e ideologias. Opera o código da cultura dominada, de forma menos audível e visível, no fórum interno dos discriminados e na forma como essas experiências se processam em sua comunidade.

Isso significa que a igualdade política somente pode ser alcançada por meio do cogoverno, ou seja, por meio da participação dos diversos setores sociais, raciais e políticos, nos processos de deliberação e tomada de decisões na esfera de governo, ainda que seja por meio de representantes de classe, como os sindicatos.

A aquisição da igualdade política formal, por meio das instituições liberais, não permite essa participação, e nem tampouco a existência de cogoverno. Para Tapia (2007, p. 20, tradução nossa),

a forma liberal de inclusão política de indivíduos e de reconhecimento de direitos políticos que privilegia o direito de votar e ser eleito, pode coexistir com a

discriminação racista. As estruturas de classe e o sistema de preconceitos, que a ideia de igualdade tenta combater, condicionam fortemente a seleção.

Isso implica que, no melhor dos casos, há uma predisposição para aceitar a igualdade política de membros de culturas e povos dominados dentro de instituições liberais; mas não reconhecer em termos de igualdade política suas formas de autogoverno. A igualdade jurídico-política oferecida na sociedade dominante não produz igualdade política entre indivíduos de diferentes povos e culturas, nem elimina a discriminação, embora possa reduzi-la.

E como isso se relaciona com o regime de autonomias?

Durante o ciclo liberal, sobretudo após a Revolução de 1954, e, posteriormente, o neoliberal, a Bolívia incorporou a igualdade política formal, em uma sociedade multicultural e multisocietária, sem, entretanto, reconhecer a existência de estruturas políticas e organizacionais dessas sociedades, sua forma de comunicação, de eleição dos seus representantes, de deliberação, ou seja, de organização política.

Uma forma de olhar a situação política do país durante o ciclo neoliberal seria a seguinte: há uma formulação jurídico-política em que o Estado boliviano reconhece a igualdade, inclusive multiplica alguns espaços de participação, como vem sendo feito através da municipalização da do país, mas, ao mesmo tempo, do lado da implementação do modelo econômico, desorganizam-se as condições materiais de possibilidade desses governos em nível nacional e municipal ampliarem o acesso aos recursos e condições de maior igualdade de participação política na tomada de decisões naqueles espaços assim abertos à condição de cidadania ativa (TAPIA, 2007, p. 59, tradução nossa).

Nesse cenário, a descentralização do poder – pretendida tanto pelos povos e nações indígena originário campesinos, quanto pelas elites – se realizada por meio do regime de autonomias inicialmente proposto, poderia implicar exatamente uma diminuição ainda maior da participação dos grupos e sociedades perpassados pelas estruturas e relações racistas implicadas pelo colonialismo interno, ao invés de uma descentralização para conferir maior poder e autonomia às autoridades locais comunitárias.

Em 2007, antes, portanto, da edição da Lei nº 031/2010, Tapia (2007, p. 130-131, tradução nossa) alertava sobre a adoção do referido regime:

considero estratégico sair do horizonte político ou do projeto político das autonomias porque esse é o terreno organizado pelas oligarquias econômicas e políticas do país, e também por determinações externas. Se avançarmos no caminho da autonomia departamental, o que teríamos como resultado – de acordo com as propostas atuais – é uma maior desigualdade entre os departamentos e, portanto, uma maior desigualdade socioeconômica e política entre as populações das diferentes regiões. Tal como está, o atual projeto de autonomia refere-se

basicamente ao controle financeiro dos royalties que, se não houver uma reforma democrática do governo local, ficariam nas mãos das oligarquias regionais. A desigualdade e o desequilíbrio existente com a atual organização territorial do Estado boliviano seriam consolidados e ampliados.

A forças políticas acabaram por chegar ao desenho hoje existente, em que existem autonomias departamentais, municipais, regionais e indígenas, o que revela o poder político dos grupos envolvidos, que conseguiram, ao menos em parte, aprovar suas agendas, com a promulgação da Constituição e da Lei nº 031/2010, restando ainda a análise quanto a efetiva participação no cenário político.

De volta aos termos da *Ley de Autonomías y Descentralización*, outro ponto importante é a definição de Território Indígena Originário Campesino como

o território ancestral sobre o qual se constituíram as terras coletivas ou comunitárias de origem (...) e que adquiriram esta categoria mediante o procedimento correspondente perante a autoridade agrária (...).

Nos casos em que o território indígena originário campesino atender aos requisitos e procedimentos estabelecidos neste regulamento, será formado nele um governo indígena camponês autônomo. Este território será aprovado por lei como unidade territorial, adquirindo assim um duplo carácter, neste caso rege-se pelos artigos 269.º a 305.º e pela primeira parte da Sétima Disposição Transitória da Constituição Política do Estado e desta Lei (B.L.3, p. 06, tradução nossa).

De acordo com a lei, a autonomia é exercida por meio da: 1) livre eleição das autoridades; 2) possibilidade de criar, coletar e administrar tributos, além de investir seus recursos; 3) faculdade legislativa; 4) planificação, programação e execução de sua gestão política, administrativa, técnica, financeira, econômica, cultural e social; 5) igualdade de condições em relação às outras autonomias; 6) conhecimento e resolução das controvérsias relacionadas ao exercício dos seus poderes; 7) gestão pública intercultural; e 8) no caso da autonomia indígena, o exercício do poder jurisdicional indígena. Em suma, o exercício da democracia local e dos poderes legislativo, executivo e judiciário, conforme especificado na Constituição (B.L.3).

A Lei nº 031/2010 (B.L.3), em seu art. 28, prevê a possibilidade de criação, por iniciativa das nações e povos originários, de Distritos Indígena Originário Campesinos, baseados em territórios IOC ou em comunidades indígenas que sejam minorias populacionais em determinado município que não se constituiu em autonomia indígena. Os Distritos, espaços desconcentrados de administração e gestão, planificação, participação cidadã e descentralização de serviços não configuram autonomia própria, e fazem parte da organização municipal.

Dessa forma, os Distritos Indígena Originário Campesinos não são autonomias indígenas, porém terão o poder de eleger seus representantes no Conselho Municipal, bem como suas autoridades por normas e procedimentos próprios, segundo o estabelecido na Carta Orgânica municipal.

Conforme exposto anteriormente, a autonomia indígena pode ser adquirida a partir de: um Município, um (ou mais) Território Indígena Originário Campesino e uma Região. Departamentos e Distritos não podem acedê-la – exceto se o Distrito for, também, um TIOC. Dois ou mais TIOC com continuidade territorial podem se juntar para formar uma AIOC, seja multiétnica, ou não, desde que haja afinidade cultural e que sejam cumpridos os requisitos legais. A lei estabelece ainda que a presença de terceiros no interior do TIOC não implica em descontinuidade territorial.

Ademais, a conformação de uma região indígena não implica a desapareção das entidades territoriais que a conformam. Por outro lado, distritos indígenas ou comunidades podem agregar-se a entidades territoriais indígenas adjacentes.

Os povos e nações originários têm o direito de definir a denominação própria de suas entidades territoriais autônomas.

Estabelecidas as previsões normativas sobre o desenho institucional boliviano e suas repercussões no regime de autonomia, vamos ao procedimento de acesso à autonomia.

### **3.6**

#### **Requisitos para a aquisição de autonomia**

A aquisição da autonomia e elaboração dos Estatutos e Cartas Orgânicas está disciplinada no título IV da Lei nº 031/2010 (B.L.3), que estabelece, em seu art. 56, os requisitos à conformação da AIOC.

O art. 49 prevê que, por mandato dos referendos de autonomia realizados em 06 de dezembro de 2009, os Municípios em que foi aprovada a consulta acederão a AIOC e a autonomia regional, estando essa aquisição, no entanto, condicionada ao cumprimento dos procedimentos e requisitos estabelecidos em lei, que serão agora estudados (B.L.3).

O primeiro passo para a aquisição da AIOC é a solicitação do certificado de Território Ancestral.

A partir daí, é possível iniciar a deflagração de um referendo popular, impulsionado pelas autoridades indígena originário campesinas respectivas, cujo procedimento se encontra regulamentado pela Lei do Regime Eleitoral. O procedimento de consulta será supervisionado pelo Órgão Eleitoral Plurinacional, por meio do Serviço Intercultural de Fortalecimento Democrático (SIFDE), em conformidade com o quanto estabelecido para a democracia comunitária na lei eleitoral (B.L.3).

Caso o referendo obtenha resposta positiva pela maioria absoluta dos votos, inicia-se o processo de aquisição de autonomia. Em caso negativo, a iniciativa é arquivada, não podendo ser novamente proposta antes do tempo equivalente a um período constitucional (art. 52, I e II) (B.L.3).

Aprovado o referendo ou consulta, os órgãos deliberativos elaboram de forma participativa e aprovam por dois terços do total de seus membros o projeto de Estatuto ou Carta Orgânica. No caso das AIOC, o órgão deliberativo ou equivalente será formado a partir de uma convocação realizada pela NePIOC solicitante, incluindo-se a representação de minorias, de acordo com normas e procedimentos próprios sob a supervisão do Órgão Eleitoral Plurinacional (art. 53) (B.L.3).

Aprovado pelo órgão, o projeto é encaminhado ao Tribunal Constitucional Plurinacional para pronunciamento sobre sua constitucionalidade, que pode devolvê-lo para eventuais correções.

Após o controle prévio de constitucionalidade realizado pelo TCP, o órgão deliberativo solicita a convocação, ao Órgão Eleitoral Plurinacional, de novo referendo para a aprovação dos Estatutos e Cartas. Garantindo-se aos TIOC que a consulta seja feita por meio de suas normas e procedimentos próprios, conforme regulamentação do Tribunal Supremo Eleitoral em coordenação com as autoridades dos povos e nações indígenas titulares dos territórios. Nesse caso, assegura-se a participação dos membros das NePIOC titulares do(s) território(s) e das pessoas não indígenas com residência permanente dentro da jurisdição territorial da autonomia inscritas nos assentos eleitorais correspondentes (B.L.3).

Em relação à população não indígena nas TIOC, o estatuto deve assegurar os direitos estabelecidos na Constituição. Porém, o resultado do referendo é vinculante em relação ao conjunto da população do território.

Caso o referendo de aprovação do estatuto tenha resultado negativo, o Tribunal Eleitoral Departamental levará a cabo um novo referendo dentro de 120 dias desde a emissão da declaração de constitucionalidade para um novo projeto de estatuto, após sua modificação pelo órgão deliberativo (B.L.3).

Com a aprovação do estatuto, serão conformados os Governos Autonômicos.

Esses são as etapas do processo de aquisição da autonomia. Cada uma delas, no entanto, só pode ser efetivada caso estejam presentes os requisitos estabelecidos em lei, a seguir delineados.

Assim, para poder iniciar o processo de aquisição, por meio da convocatória do referendo, o Ministério de Autonomia deverá certificar expressamente em cada caso a condição de territórios ancestrais, atualmente habitados por esses povos e nações demandantes.

Em caso de conversão de Município em AIOC, este será o único requisito inicial a ser observado; para as regiões, deve haver, também, continuidade territorial e que cada um dos seus componentes sejam entidades autônomas já constituídas.

Para a conformação da AIOC a partir de um TIOC, além da certificação da ancestralidade do território, exige-se a comprovação do atendimento àquilo que a lei denomina de viabilidade governativa, certificada também pelo *Viceministerio de Autonomías*, nos termos do art. 57 da LMAD (B.L.3).

O certificado de viabilidade governativa é um documento que atesta o cumprimento, pelo território, de um critério de organização, consistente na “existência, representatividade e funcionamento efetivo de uma estrutura organizacional das nações e povos indígena originário campesino, que inclua a totalidade de organizações da mesma natureza constituídas no território, independentemente de outros atores e interesses externos” (B.L.3, p. 24, tradução nossa) e de um plano territorial, consistente em um plano de desenvolvimento integral das NePIOC que habita o território, bem como instrumentos de gestão territorial.

Outrossim, a LMAD exige, para a aquisição de AIOC via TIOC, a demonstração de existência de uma base populacional mínima de 10 mil habitantes para as NePIOC das terras altas (aymaras e quechuas), ou de mil habitantes, no caso de NePIOC minoritários. No tocante à viabilidade populacional, o entanto, o art. 58, II, estabelece uma exceção:

excepcionalmente, o atendimento ao critério populacional estabelecido no parágrafo anterior será flexibilizado no caso de nações e povos minoritários, se a avaliação de viabilidade governamental estabelecida no artigo anterior demonstrar sua sustentabilidade, e será reduzida para quatro mil (4.000) habitantes, no caso de povos indígenas camponeses nativos e nações do altiplano, desde que não fragmente o território ancestral (B.L.3, p. 25, tradução nossa).

No sítio eletrônico do *Viceministerio de Autonomías*, é possível vislumbrar a disponibilização de documentos direcionados às NePIOC com informações sobre os requisitos necessários à aquisição da AIOC via Município (B.D.35) e via TIOC (B.D.36), bem como sobre os procedimentos necessários à aquisição da certificação de território ancestral (B.D.32) e de viabilidade governativa (B.D.33).

Com base nesses documentos e nas informações legais, elaborou-se os seguintes fluxogramas, que englobam todas as etapas necessárias à aquisição da AIOC via TIOC ou Município:

#### Acesso via TIOC



#### Acesso via Município

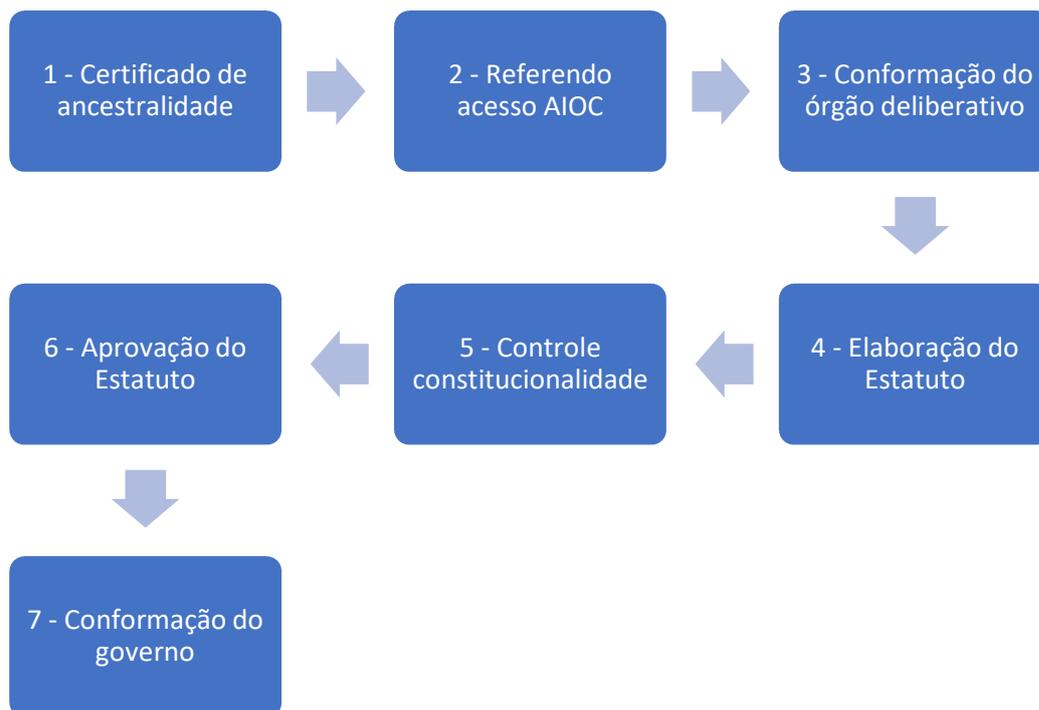


Figura 1 – Fluxograma passo a passo para aquisição de AIOC via TIOC e Município  
 Fonte: elaborado pela autora a partir dos documentos B.CPE.1, B.L.3 e B.D.35 B.D.36

Com isso, é possível vislumbrar os procedimentos e os requisitos necessários para se adquirir, na Bolívia, a Autonomia Indígena Originário Campesina, seja via conversão municipal/regional, seja via TIOC. Seja qual for a forma escolhida, são processos complexos, que exigem a atuação coordenada de diversos órgãos governamentais, além da ação contínua dos líderes, representantes e governantes das nações e povos indígenas, cujos interesses muitas vezes não são os mesmos dos seus representados.

A complexidade, a burocracia e os desafios políticos são responsáveis pela existência, hoje, de um processo extremamente moroso e falho, onde, apesar das diversas tentativas das NePIOC em adquirir a autonomia, poucos a conseguiram na atualidade.

No próximo tópico, será realizado um breve apanhado das NePIOC que desejavam, mas não cumpriram os requisitos para iniciar o processo de aquisição de AIOC, dos processos em curso e daqueles concluídos, de modo a identificar a porcentagem das NePIOC que efetivamente alcançaram a AIOC, qual a via utilizada, quais as etapas mais demoradas, em quais etapas houve falha no processo e qual a principal via de conversão. A partir disso, será possível realizar um

mapeamento com olhar comparativo, de modo a identificar, desde já, a existência de dificuldades que serão mais bem delineadas no último capítulo.

### 3.7

#### Processos não iniciados, em andamento e concluídos

Em documento disponibilizado no endereço eletrônico do *Viceministerio de Autonomías*, é possível verificar o estado dos processos de AIOC até a data de 23 de maio de 2019, de onde partirá a análise. Em razão das limitações deste trabalho, a referida tabela, embora não esteja atualizada até a presente data, será utilizada para os fins aqui pretendidos, com algumas poucas correções:

#### ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS ORIGINARIAS CAMPESINAS (AIOC) EN BOLIVIA

ESTADOS QUE CUENTAN CON DECLARACIÓN PLENA DE CONSTITUCIONALIDAD				
Nº	AIOC	DEPARTAMENTO	VÍA DE CONVERSIÓN GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	Charagua Iyambae	Santa Cruz	GAM	Gobierno Autónomo Indígena Originario campesino (GAIOC), con implementación de gestión administrativa como Entidad Territorial Autónoma (ETA) desde el 2017.
2	Uru Chipaya	Oruro	GAM	Gobierno Autónomo Indígena Originario campesino (GAIOC), con implementación de gestión administrativa como Entidad Territorial Autónoma (ETA) desde el 2018.
3	Raqaypampa	Cochabamba	TIOC	Gobierno Autónomo Indígena Originario campesino (GAIOC), con implementación de gestión administrativa como Entidad Territorial Autónoma (ETA) desde el 2018.
4	Totora Marka	Oruro	GAM	Con Estatuto reprobado - 2015.
5	Mojocoya	Chuquisaca	GAM	Con Estatuto reprobado - 2016.
6	Huacaya	Chuquisaca	GAM	Con Estatuto reprobado - 2017, han retomado el proceso 2018, se encuentra en revisión para adecuación de su Estatuto.
7	Salinas	Oruro	GAM	Con referendo de aprobación de su estatuto (26-05-2019).
8	Pampa Aullagas	Oruro	GAM	Las autoridades deberán establecer consensos, para garantizar la aprobación de su Estatuto mediante Referendo.
9	Lomerio	Santa Cruz	TIOC	Para aprobar su Estatuto Autonómico mediante normas y procedimientos propios.
10	Corque Marka	Oruro	TIOC	Para aprobar su Estatuto Autonómico mediante normas y procedimientos propios.
11	TIM	Beni	TIOC	Para aprobar su Estatuto Autonómico mediante normas y procedimientos propios.

ESTATUTO ADMITIDO POR EL TCP PARA SU DECLARACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD				
Nº	AIOC	DEPARTAMENTO	VÍA DE CONVERSIÓN GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	Kereimba Iyaambae	Santa Cruz	GAM (Gutiérrez)	A la espera de Declaración de Constitucionalidad de su Estatuto Autonómico, por el TCP.

AIOC CON ESTATUTOS APROBADOS EN GRANDE Y DETALLE POR SU ÓRGANO DELIBERANTE				
Nº	AIOC	DEPARTAMENTO	VÍA DE CONVERSIÓN GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	OICA Cavineño	Beni	TIOC	Falta completar documentos, elaborar memorial y remitirlo al TCP, solicitando la Declaración de Constitucionalidad de su Estatuto.
2	Jatún Ayllu Yura	Potosí	TIOC	El 27 de marzo de 2019, solicitaron al TCP, la Declaración de Constitucionalidad de su Estatuto.
3	Jesús de Machaca	La Paz	GAM	Falta completar documentos, elaborar memorial y remitirlo al TCP, solicitando la Declaración de Constitucionalidad de su Estatuto.

PROCESOS QUE CUMPLIERON CON REQUISITOS PARA REFERENDO DE CONVERSIÓN DE GAM A AIOC				
Nº	AIOC	DEPARTAMENTO	VÍA DE CONVERSIÓN GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	Lagunillas	Santa Cruz	GAM	El 15 de abril de 2019, ha transferido los recursos del GAM al TSE (para Referendo de conversión de GAM a AIOC).
2	Urubicha	Santa Cruz	GAM	Falta transferir recurso del GAM al TSE (para Referendo de conversión de GAM a AIOC).

AIOC EN ELABORACIÓN DE SUS ESTATUTOS				
Nº	AIOC	DEPARTAMENTO	VÍA DE CONVERSIÓN GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	CONIYURA	Cochabamba	TIOC	Se encuentran realizando talleres de socialización y recolección de propuestas, para la elaboración de su Estatuto.

2	Machareti	Chuquisaca	GAM	Cuenta con cronograma de actividades y se encuentran en plena capacitación y elaboración de su Estatuto.
---	-----------	------------	-----	--

SOLICITUDES DE ACCESO A AIOC VÍA CONVERSION (PROCESOS PARALIZADOS)				
N°	AIOC	DEPARTAMENTO	VIA DE CONVERSION GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	San Miguel de Velasco	Santa Cruz	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2015, Referendo de consulta pendiente.
2	Charazani	La Paz	GAM	Falta la aprobación en detalle de su Estatuto (paralizado 2015).
3	Curva	La Paz	GAM	Con certificado de ancestralidad otorgado el 2014.
4	Chayanta	Potosí	GAM	Ha conformado su Órgano Deliberante (paralizado 2012).
5	Tarabuco	Chuquisaca	GAM	Presento su Estatuto al TCP para su Declaración de Constitucionalidad, fue observado por la Comisión de Admisión del TCP, se lo tiene como no presentado (paralizado 2012).
6	Turco	Oruro	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2009, sin información.
7	Curahuara de Carangas	Oruro	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2009, sin información.
8	Huari (San Pedro de Condo)	Oruro	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2009, sin información.
9	Santiago de Andamarca	Oruro	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2009, sin información.
10	Inquisivi	La Paz	GAM	Certificado de ancestralidad otorgado el 2009, sin información.

SOLICITUDES DE ACCESO A AIOC VÍA TIOC				
N°	AIOC	DEPARTAMENTO	VIA DE CONVERSION GAM / TIOC	SITUACIÓN ACTUAL
1	Puesto Araona	La Paz	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral. No cumple requisito de población para Viabilidad Gubernativa y Base Poblacional.
2	Jatún Ayllu Toropalca	Potosí	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral.
3	Ch'alla	Cochabamba	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral.
4	Monte Verde	Santa Cruz	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral.
5	"Marka Camata"	La Paz	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral.
6	Copacabana Antaquilla	La Paz	TIOC	Cuenta con Certificación de Territorio Ancestral.
7	Pilcol Lecos	La Paz	TIOC	Con solicitud de Ancestralidad territorial.
8	Nueva Llalagua	Oruro	TIOC	Con solicitud de Ancestralidad territorial.
9	TIM II	Pando	TIOC	En análisis.
11	Jatun Ayllu Kirkiawi	CBBA	TIOC	En análisis.

Figura 2 – Situação dos procedimentos de AIOC  
Fonte: B.Q.28.

Conforme se depreende das informações ali constantes, há, atualmente, 39 (trinta e nove) processos iniciados, finalizados ou em vias de começarem para aquisição de AIOC, de modo que se encontram, portanto, em fases distintas, conforme se observa das seguintes tabelas<sup>10</sup>:

Tabela 1 – Estágio processos conversão TIOC em AIOC

Passos/NyPIOC	Passo 1	Passo 2	Passo 3	Passo 4	Passo 5	Passo 6	Passo 7	Passo 8	Passo 9	Total
Raqaypampa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Lomerío	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6
Corque Marka	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6
TIM	1	1	1	1	1	1	0	0	0	6
OICA Cavineño	1	1	1	1	1	0	0	0	0	5
Jatún Ayllu Yura	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8
Coniyura	1	1	1	1	0	0	0	0	0	4
Puesto Araona	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Jatún Ayllu Toropaica	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ch'alla	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Monte Verde	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1

<sup>10</sup> Para fins de elaboração das tabelas sobre os estágios dos processos de conversão, os processos de Kereimba Iyaambae e Jatún Ayllu Yura foram considerados como “estatutos que contam com declaração de constitucionalidade”, posto que, em consulta ao sítio eletrônico do TCP, constatou-se que os respectivos processos de controle de constitucionalidade dos Estatutos já haviam sido julgados.

Marka Camata Copacabana	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Antaquilla	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Pilcol Lecos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Nueva Llagua	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
TIM II	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jatun Ayllu										
Kikiawi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>										52

Fonte: elaborado pela autora a partir dos documentos B.DJ.4, B.DJ.5, B.DJ.6, B.DJ.7, B.DJ.8, B.DJ.10, B.DJ.11, B.DJ.12, B.DJ.13, B.DJ.15, B.DJ.16, B.DJ.18, B.DJ.19, B.DJ.20, B.DJ.21, B.DJ.22, B.DJ.23, B.DJ.24, B.DJ.25, B.DJ.26, B.DJ.27 B.Q.28, B.DJ.29, B.DJ.30.

Tabela 2 – Estágio processos conversão Município em AIOC

Passos/NyPIOC	Passo 1	Passo 2	Passo 3	Passo 4	Passo 5	Passo 6	Passo 7	Total
Charagua Iyambae	1	1	1	1	1	1	1	7
Uru Chipaya	1	1	1	1	1	1	1	7
Totora Marka	1	1	1	1	1	1	0	6
Mojocoya	1	1	1	1	1	1	0	6
Huacaya	1	1	1	1	1	1	0	6
Salinas	1	1	1	1	1	1	0	6
Pampa Aullagas	1	1	1	1	1	0	0	5
Kereimba Iyaambae	1	1	1	1	1	0	0	5
Jesus de Machaca	1	1	1	0	0	0	0	3
Lagunillas	1	0	0	0	0	0	0	1
Urubicha	1	0	0	0	0	0	0	1
Machareti	1	1	0	0	0	0	0	2
San Miguel de Velasco	1	0	0	0	0	0	0	1
Charazani	1	1	1	0	0	0	0	3
Curva	1	0	0	0	0	0	0	1
Chayanta	1	1	1	0	0	0	0	3
Tarabuco	1	1	1	1	0	0	0	4
Turco	1	0	0	0	0	0	0	1
Curahuara de Carangas	1	0	0	0	0	0	0	1
Huari	1	0	0	0	0	0	0	1
Santiago de Andamarca	1	0	0	0	0	0	0	1
Inquisivi	1	0	0	0	0	0	0	1
<b>Total</b>								72

Fonte: elaborado pela autora a partir dos documentos B.DJ.4, B.DJ.5, B.DJ.6, B.DJ.7, B.DJ.8, B.DJ.10, B.DJ.11, B.DJ.12, B.DJ.13, B.DJ.15, B.DJ.16, B.DJ.18, B.DJ.19, B.DJ.20, B.DJ.21, B.DJ.22, B.DJ.23, B.DJ.24, B.DJ.25, B.DJ.26, B.DJ.27 B.Q.28, B.DJ.29, B.DJ.30.

A partir das tabelas, é possível realizar algumas observações, que permitem analisar os trâmites dos processos de aquisição de autonomia.

Inicialmente, verifica-se que nos processos de aquisição via TIOC (Tabela 1) a maioria das NePIOC (10 de 17) encontra-se na primeira fase do processo, ou seja, contam apenas com certificado de ancestralidade ou estão em processo para obtê-lo. Por outro lado, os demais processos encontram-se em fases distintas: 5 concluíram o Passo 5; 4 concluíram o Passo 6; e apenas 1 implementou a GAIOC.

Atribuindo a cada etapa o valor 1, foi possível obter a média de cumprimento dos passos exigidos por lei, calculada a partir da soma dos passos concluídos (52), dividido pelo total de processos ativos (17). Com isso, obteve-se a média de 3,05 passos concluídos de um total de 9, correspondendo a cerca de 30% do total, porcentagem que vamos chamar de “taxa de completude”. Do universo de TIOC, apenas 7 estão em fases superiores à média calculada.

De forma similar, nos processos de aquisição de AIOC via Município (Tabela 2), 8 de 22 processos se encontram parados no Passo 1; 3 estão no Passo 3; 4 já encerraram seus processos e os demais estão em estágios variados, mais avançados.

A média de cumprimento dos processos constantes na Tabela 2 também foi calculada a partir da soma dos passos concluídos (72), dividido pelo número de processos em andamento (22). Com isso, obteve-se uma média de 3,4 passos concluídos, valor um pouco superior à verificada nos processos de aquisição via TIOC, com uma grande diferença, no entanto: os processos de aquisição por conversão municipal contam apenas com 7 passos, de modo que, aqui, existe uma taxa de completude de quase 50%.

A diferença é significativa.

Primeiro, parece confirmar uma impressão inicial, vislumbrada a partir da leitura dos requisitos legais necessários à aquisição da AIOC: a de que existe uma discriminação entre os processos via Município de via TIOC, que contam com mais etapas para sua finalização. Isso acarreta, como visto, em uma taxa de completude significativamente inferior no caso dos TIOC.

Há, no entanto, outros motivos para a diferença.

No caso de conversão via Município, já existe uma estrutura estatal prévia, que será modificada a partir da aquisição da AIOC. Se por um lado essa estrutura permite um melhor desenvolvimento do processo, posto que já conta com aparato técnico-jurídico para a elaboração dos requerimentos, dos Estatutos e dos pleitos necessários à aquisição da autonomia, por outro, parece aumentar fortemente a

resistência à própria mudança, uma vez que os políticos locais muitas vezes desejam a manutenção do *status quo*.

É o que ocorreu, a título de exemplo, em Totora Marka, que, após todo o processo de aquisição de AIOC, obteve resultado negativo no referendo para a aprovação de seu Estatuto, em 2015, com 70% de votos no “não”, algo totalmente diferente do referendo de aquisição da AIOC, que havia contado com 74,5% dos votos pelo “sim”. Segundo Laurenti Sellers (2017, p. 235, tradução nossa),

tudo parecia estar indo a favor da AIOC, quando em 4 de abril de 2010, o governo central convocou eleições subnacionais para eleger um novo prefeito e conselho municipal "temporariamente". Estes, ao assumirem seus cargos, perceberam que sua gestão terminaria em breve se não conseguissem obstruir o processo autonômico. Assim, iniciaram uma guerra contra a autonomia, focando nas escolas e universidades para convencer os jovens de que a autonomia era contra seus interesses.

(...) o poder municipal (apoiado pela igreja protestante) realizou durante todo esse tempo uma campanha contra a autonomia, misturando promessas, ameaças e mentiras.

No caso de Totora Marka, outros fatores também influenciaram para o resultado. De acordo com Plata (2015, s.p., tradução nossa), o desconhecimento acerca das efetivas mudanças e de suas vantagens, a questão da forte emigração na região, em razão da malograda economia local, especialmente na parcela jovem da população, faz com que essa população fique cada vez mais desvinculada do sistema político comunitário; assim,

a autonomia indígena baseia-se nos princípios da coesão comunitária e da democracia comunitária, mas esses elementos são fragilizados e até questionados. Os moradores relativizam o valor dos antigos fundamentos da vida comunitária. Os jovens não são a favor das formas tradicionais de decisão por consenso ou formas de eleição de representantes por turnos ou rodízios.

Por outro lado, da análise conjunta das tabelas, verifica-se que, até maio de 2022, dos 39 processos no total, 13 já contam com declaração de constitucionalidade do seu Estatuto expedida pelo TCP. Desse universo, apenas 3 já implementaram o GAIOC: Charagua Iymbae, do departamento de Santa Cruz, cujo processo se originou via Município; Uru Chipaya, do departamento de Oruro, cujo processo também se originou via Município; Raqaypampa, do departamento de Cochabamba, cujo processo se originou via TIOC. Salinas, cujo Estatuto foi aprovado por referendo 26/05/2019, ainda não teve o GAIOC implementado.

Por outro lado, daqueles que contavam com declaração do TCP, 3 tiveram seus estatutos reprovados: Totota Marka, do departamento de Oruro; reprovado no referendo de 20/09/2015; e Mojocoya e Huacaya, ambos do departamento de Chuquisaca, reprovados nos referendos de 20/11/2016 e 09/07/2017, respectivamente. Todos os processos tiveram sua origem pela via municipal, sendo que Huacaya foi o único que reiniciou o processo de revisão do Estatuto, para nova submissão.

Por fim, Pampa Aullagas (Oruro, via Município), Lomério (Santa Cruz, via TIOC), Corque Marka (Oruro, via TIOC) e Territorio Indígena Multiétnico (TIM) (Beni, via TIOC) também contavam com declaração de constitucionalidade do Estatuto pelo TCP, e aguardavam sua aprovação por referendo/consulta.

Os demais processos (26) encontravam-se em fases diversas, sendo a maioria ainda em fase inicial, identificados como “solicitações de acesso a AIOC via conversão (processos paralisados)”, que totalizava 10 processos, ou como “solicitações de acesso a AIOC via TIOC”, que contava também com 10 processos<sup>11</sup>.

A análise das tabelas indica, portanto, uma maior concentração dos processos nas fases iniciais – consideradas como aquelas anteriores à submissão do Estatuto ao TCP. Entretanto, a mera quantificação da “taxa de completude”, ou dos processos que se encontravam nas “etapas finais”, não é suficiente para identificar os problemas procedimentais da AIOC, porque nem todos se iniciaram na mesma data.

Assim, necessário se faz trazer outro elemento de análise: o tempo de tramitação.

Em razão das limitações aqui existentes, posto não ser possível avaliar o tempo de tramitação de todos os 39 processos indicados na Figura 2, o presente trabalho limitou-se a identificar o tempo de tramitação dos 13 processos que já contam com declaração de constitucionalidade de seus Estatutos proferida pelo TCP, a fim de compreender em que etapas os processos têm demorado para se concretizar.

Ademais, não foi possível obter informações a respeito da data de aquisição do Certificado de Ancestralidade, de Viabilidade Governativa e de Viabilidade

---

<sup>11</sup> Embora a Figura 2 sinalize a existência de 11 processos nas “solicitações de acesso a AIOC via TIOC”, verifica-se a existência de um erro material, uma vez que o número 10 foi suprimido.

Populacional. Por isso, o termo inicial utilizado para a computação do tempo de tramitação será o referendo de aquisição de AIOC, enquanto o termo final será o referendo de aprovação do Estatuto, uma vez que nem todos tiveram resultado positivo na consulta, e, portanto, puderam iniciar a implantação do GAIOC.

Para a aferição, utilizou-se os dados extraídos dos acórdãos proferidos pelo TCP nos autos que versavam sobre o controle de constitucionalidade prévio dos Estatutos de Autonomia dos 13 processos selecionados.

Conforme descrito na metodologia, os documentos foram obtidos por meio de consulta ao sítio eletrônico do TCP, na busca jurisprudencial, assim especificada: [https://buscador.tcpbolivia.bo/\\_buscador/\(S\(vgi1kukniphvxkuu3nsocdor\)\)/WfrJurisprudencia1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(vgi1kukniphvxkuu3nsocdor))/WfrJurisprudencia1.aspx), na aba “*jurisprudência*” – “*consulta de resoluciones por contenido*” – “*busqueda avanzada*” – tipo de recurso: “*consulta sobre la constitucionalidad de proyectos o cartas orgánicas de entidades territoriales autónomas*”.

O critério de busca utilizado foi “*autonomia indigena originaria campesina*”, a partir do qual foram encontrados, até 05/08/2021, 494 (quatrocentos e noventa e quatro) documentos referentes a diversos processos de controle de constitucionalidade de Estatutos de Autonomia e Cartas Orgânicas. Desse universo, foram identificados os julgados que se referiam a processos de controle de constitucionalidade de Estatuto de AIOC, chegando-se aos documentos catalogados e identificados no Apêndice (B.DJ.4, B.DJ.5, B.DJ.6, B.DJ.7, B.DJ.8, B.DJ.10, B.DJ.11, B.DJ.12, B.DJ.13, B.DJ.15, B.DJ.16, B.DJ.18, B.DJ.19, B.DJ.20, B.DJ.21, B.DJ.22, B.DJ.23, B.DJ.24, B.DJ.25, B.DJ.26, B.DJ.27 B.DJ.29, B.DJ.30).

Com os dados obtidos a partir da análise qualitativa dos julgados, elaborou-se duas Tabelas, uma referente ao tempo total de tramitação do processo de aquisição de AIOC (Tabela 3), e outra referente ao tempo de tramitação do processo de controle de constitucionalidade dos Estatutos no TCP (Tabela 4):

Tabela 3 – Tempo total de tramitação do processo de aquisição de AIOC

PeNIOC	Data do referendo de aquisição de AIOC	Data do referendo de aprovação do Estatuto	Tempo entre decisão do TCP e referendo (meses)	Tempo total (meses) <sup>12</sup>
Totora Marka (M)	06/12/2009	20/09/2015	22	69
Charagua (M)	06/12/2009	20/09/2015	16	69
Pampa Aullagas (M)	06/12/2009	---	47	123
Mojocoya (M)	06/12/2009	20/11/2016	25	83
Chipaya (M)	06/12/2009	20/11/2016	20	83
Huacaya (M)	06/12/2009	09/07/2017	31	91
Raqaypampa (T)	07/06/2009	20/11/2016	22	89
Lomerio (T)	26/05/2009	---	24	130
Corque Marka (T)	07/06/2015	---	28	57
TIM Beni (T)	Não informado	---	28	---
Salinas (M)	06/12/2009	26/05/2019	8	114
Kereimba Iyaambae (M)	20/11/2016	---	6	40
Jatun Ayllu Yura (T)	12/12/2012	---	4	87

Fonte: elaborado pela autora.

Tabela 4 – Tempo de tramitação do processo de controle de constitucionalidade prévio dos Estatutos de AIOC no TCP

PyNIOC	Início	Admissão	Decisão	Tempo (meses)
Totora Marka (M) <sup>13</sup>	27/08/2012	13/09/2012	29/11/2013	15
Charagua (M)	31/10/2012	20/11/2012	19/05/2014	19
Pampa Aullagas (M)	31/10/2012	12/11/2012	11/04/2016	41
Mojocoya (M)	12/11/2012	03/12/2012	21/10/2014	23
Chipaya (M)	23/11/2012	13/12/2012	27/03/2015	28
Huacaya (M)	19/11/2013	05/12/2013	19/12/2014	13
Raqaypampa (T)	04/12/2013	12/12/2013	29/01/2015	13
Lomerio (T)	23/08/2016	01/09/2016	14/03/2018	19
Corque Marka (T)	20/04/2017	04/05/2017	15/11/2017	7
TIM Beni (T)	26/04/2017	05/05/2017	15/11/2017	7
Salinas (M)	28/03/2018	17/04/2018	12/09/2018	5
Kereimba Iyaambae (M)	25/06/2018	21/11/2018	04/09/2019	14
Jatun Ayllu Yura (T)	27/03/2019	09/04/2019	27/11/2019	8

Fonte: elaborado pela autora.

Da análise das tabelas, é possível fazer algumas constatações.

A partir da Tabela 4, foi possível calcular uma média aproximada do tempo de tramitação dos processos de controle de constitucionalidade no TCP, de 16 meses, ou seja: o Tribunal Constitucional Plurinacional demorava, no período estudado, em média, 16 meses para finalizar a análise sobre a constitucionalidade

<sup>12</sup> O tempo foi calculado a partir de uma aproximação dos dias: quando maior do que 15, aproximava-se o mês para cima; quando menor, para baixo. Nos casos em que o referendo de aprovação do Estatuto ainda não foi realizado, utilizou-se, como termo final para computar o tempo de tramitação entre a decisão e o referendo de aprovação do Estatuto, bem como o tempo total, a data aproximada do início da pandemia da COVID 19: 06/03/2020.

<sup>13</sup> As legendas (M) e (T) referem-se à forma de aquisição da AIOC: se via Município (M) ou TIOC (T).

dos Estatutos. A média foi calculada a partir da soma do tempo de tramitação (212), dividido pelo número de processos (13).

Esse tempo de tramitação apresenta uma clara tendência de baixa a partir do ano de 2016, que pode ser atribuída à diminuição do número de processos, posto que os Municípios, Departamentos e Regiões preexistentes, que contavam com um aparato normativo, jurídico e político, e desejassem adquirir autonomia poderiam, a partir da promulgação da Lei nº 031/2010, submeter seus Estatutos e Cartas Orgânicas ao Tribunal Constitucional.

Com efeito, em consulta ao sítio eletrônico do Órgão Eleitoral Plurinacional, verificou-se que, no primeiro referendo autonômico, realizado em 2015, foram submetidos, de logo, 5 Estatutos de Autonomia, além de 2 Estatutos de AIOC e 3 Cartas Orgânicas Municipais. Nos anos seguintes, a maioria dos documentos submetidos a referendo foram Cartas Orgânicas. Desde então (até 2019, o último realizado), mais nenhum Departamento submeteu Estatutos de Autonomia para aprovação via referendo.

Outro fator que pode explicar a tendência de baixa é o fato de que, após a tramitação dos processos iniciais, assenta-se uma esfera de conhecimento, tanto no Tribunal, quanto nas NePIOC, acerca dos requisitos necessários ao controle prévio de constitucionalidade, facilitando a análise de processos posteriores, que contam com precedentes, resoluções e outros mecanismos de uniformização do processo.

Já em relação ao tempo médio em si, considerando que o TCP possui diversas atribuições – entre elas, o controle prévio de constitucionalidade de todos os Estatutos Autonômicos e Cartas Orgânicas –, apenas 7 Ministros em sua composição (B.L.2), e que os processos muitas vezes exigem a realização de ajustes e o cumprimento de diligências por parte do órgão deliberativo, trata-se de média razoável de tempo, de modo que eventuais discrepâncias – como os casos de Pampa Aullagas (41 meses) e Uru Chipaya (28 meses) – devem ser analisados especificamente, a fim de compreender as causas do tempo excessivo de tramitação.

De outro lado, a média aproximada do tempo total de tramitação dos processos de aquisição de AIOC, calculada a partir do Tabela 3, mostra-se muito mais elevada: 86 meses. No cálculo, foram desconsiderados os últimos dois anos em razão da pandemia da COVID-19, que inviabilizou a convocação de novos referendos para a aprovação dos estatutos.

Considerando que, no tópico anterior, utilizamos a decisão do TCP como marco para delimitar as “fases iniciais” das “fases finais” do processo de aquisição de AIOC, também foi calculada uma média aproximada de tempo decorrido entre a referida decisão e a realização do referendo de aprovação do Estatuto. Somando-se esse tempo (281) e dividindo-se pelo número de processos, obteve-se uma média aproximada de 22 meses correspondente às “fases finais” do processo.

A partir desses dados, verifica-se uma tendência de confirmação à evidência constatada a partir da Figura 2 e das Tabelas 1 e 2: o ponto de maior “entreve” ocorre nas fases iniciais do processo de aquisição de AIOC.

Isso porque, somando-se o tempo médio de tramitação dos processos de controle de constitucionalidade dos Estatutos pelo TCP (16 meses) e o das “fases finais” (22 meses), tem-se uma média de 38 meses, 44% do tempo médio total de tramitação, calculado em 86 meses.

Dessa forma, as Tabelas 3 e 4 parecem indicar que, embora o tempo de tramitação nos órgãos estatais “finais” também seja alto, as NePIOC demoram um tempo maior – em média, 48 meses (86 - 38) – na própria formação do órgão deliberativo e na confecção do Estatuto de Autonomia, que são as fases existentes entre a aprovação do referendo de aquisição de AIOC e a submissão ao TCP para controle de constitucionalidade. O cálculo, repise-se, sequer considera as etapas de aquisição de Certificação de Território Ancestral, de Viabilidade Governativa e Populacional, pelas impossibilidades já especificadas, de modo que é possível concluir que esse tempo poderia ser, em verdade, muito mais extenso.

Outro elemento que pode ser extraído dos quadros refere-se às diferenças da forma de aquisição da AIOC, se via Município, ou TIOC.

Dos 13 processos que contam com decisão do TCP ora analisados, 8, ou seja, 61,53%, têm origem via Município, enquanto os 5 demais, 38,47%, têm origem via TIOC. Já em relação aos que contam com referendo de aprovação do Estatuto, essa diferença é ainda maior: dos 7 no total, apenas 1, ou 14,3%, é originário de TIOC.

Para se ter uma visão comparativa, dos 39 processos constantes na Figura 2 – que contabiliza todos os NePIOC com Certificação de Território Ancestral, ou em processo de aquisição do referido certificado –, 22, ou seja, 56,4%, têm origem via Município, ao passo que 17, ou 43,6%, têm origem via TIOC.

A discrepância observada pode ser explicada por vários fatores. Um deles está sendo observado no caso do TIM em Beni, que, apesar de contar com a declaração de constitucionalidade de seu Estatuto desde 15/11/2017 – antes, portanto, da realização dos referendos de 2018 e 2019 –, a demora na convocação da consulta decorre, exatamente, da existência de questões quanto a sua forma de realização: se por normas e procedimentos próprios das NePIOC, que fazem parte da democracia comunitária, ou por meio de referendo.

Isso porque, embora a Constituição reconheça, especificamente, como forma democrática, a democracia comunitária, e abrigue, na forma política do Estado, as normas e procedimentos de eleição das NePIOC, o texto constitucional, em seu art. 275, faz referência expressa à necessidade de aprovação do Estatuto de Autonomia via *referéndum*. Nesse sentido, o próprio Estatuto do TIM, em atenção ao dispositivo constitucional, estabelece, em suas disposições transitórias, que sua aprovação ocorrerá essa via.

Entretanto, em 2009, foi promulgada a Lei nº 1198, que incorpora a possibilidade de aprovação dos Estatutos de AIOC por meio de normas e procedimentos próprios das NePIOC, o que poderia ser, ao menos em tese, aplicado ao TIM.

Ocorre que, o Órgão Eleitoral Plurinacional entendeu, para o caso em apreço, que deverá ser cumprido o quanto disposto nas disposições transitórias do próprio Estatuto, porquanto aprovado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional, cujas decisões têm caráter vinculante.

Dessa forma,

diante dessa confluência de fatores jurídicos, sociopolíticos e territoriais, cabe à Subcentral do TIM, à frente do processo regional, acionar os recursos constitucionais pertinentes para que o TCP se pronuncie indicando que são constitucionais os dispositivos contidos na Lei nº 1.198, e aquela aplicada ao caso específico da TIM, ordena-se a aprovação de seus Estatutos por normas e procedimentos próprios e não por meio de Referendo, consubstanciando ainda a impossibilidade sobrevivente em termos de coordenação e cooperação entre as prefeituras de Santa Ana e San Ignacio por este ato; a impossibilidade econômica de ambos os governos municipais financiarem o referendo, devido à redução de recursos econômicos para os governos municipais, etc. Esses e outros argumentos devem permitir que o Tribunal Constitucional Plurinacional decida protegendo e garantindo os direitos dos políticos e grupos de povos indígenas, reclamantes de sua autonomia indígena e, assim, permitir a aprovação por suas próprias normas e procedimentos, agilizando não apenas seu processo, mas todos aqueles processos que optam pela Autonomia Indígena via Território Indígena Originário Campesino (TIOC) (CUELLAR CAMARGO, 2020).

A questão em apreço, embora se refira especificamente à forma de aprovação do Estatuto de Autonomia, permite que vislumbremos as questões existentes quanto à fiscalização e regulamentação, por parte do Estado, das formas de democracia comunitária, que podem atrasar ou até mesmo impedir a realização das consultas para a aquisição da AIOC ou para a aprovação do Estatuto.

Ademais, conforme exposto anteriormente, a ausência de estrutura político-governamental prévia e de assessoria para a elaboração de documentos e petições jurídicas, necessárias aos processos de elaboração e de submissão ao TCP do Estatuto de Autonomia, bem como o fato de se tratar de algo novo, contribuem para que os processos de aquisição de AIOC via TIOC tramitem de forma mais lenta ou que sejam interrompidos nas fases iniciais, como visto na Tabela 1.

Nesse sentido, as NePIOC precisam contar, pela falta de estrutura, com o apoio do Governo, pelo *Viceministerio de Autonomías*, de Associações e de Organizações Não-Governamentais para a elaboração dos Estatutos, o que também pode acarretar retrocessos temporais e materiais, posto que se trata de interferência externa – ainda que bem-intencionada – em questões que deveriam ser exclusivamente pensadas e discutidas por integrantes da sociedade em questão. A título de exemplo, veja-se o que ocorreu em Totorá Marka:

as ONGs não entregam o dinheiro diretamente aos povos indígenas, mas o recebem em troca de serviços que incluem produção de material impresso, apoio técnico, defesa jurídica, capacitação, oficinas e facilitação de acesso a órgãos do Estado. Essa mediação tem impacto nas estratégias políticas dos movimentos indígenas e no tipo de propostas que formulam. Por exemplo, a ONG alemã Konrad Adenauer Stiftung, que ajudou a financiar a criação do estatuto autônomo de Totorá Marka, promove expressamente a criação de uma Economia Social de Mercado, enquanto a economia do ayllus é regida pelos valores não capitalistas do ayni e do buen vivir (SELLERS, 2017, p. 245-246, tradução nossa).

Além dessas questões, há ainda outro empecilho à aquisição da AIOC por TIOC: a necessidade de criação da unidade territorial correspondente via lei antes da aprovação do Estatuto por referendo.

Conforme exposto no início do capítulo, a autonomia é uma qualidade governativa atribuída a unidades territoriais. No caso dos Municípios e Departamentos, essa unidade territorial já existe, de modo que devem ser cumpridos apenas os requisitos necessários à aquisição da autonomia. Já no caso das TIOC, a

própria criação da unidade territorial também é necessária, o que cria mais uma etapa no longo processo de aquisição de autonomia pelos territórios indígenas.

Assim, embora a Lei nº 1198/2019 tenha alterado o art. 52, V, da LMAD, para estabelecer que a aprovação do Estatuto por normas e procedimentos próprios em TIOC que tenha cumprido os demais requisitos é condição suficiente para a criação da unidade territorial correspondente, a criação continua a se operar via lei, constituindo, pois, mais um requisito a ser cumprido pelas TIOC.

Seja como for, os achados relativos aos processos de aquisição de Autonomia Indígena Originário Campesina, como visto, parecem indicar algumas das dificuldades e enfrentamentos práticos decorrentes tanto de questões burocráticas, quanto de questões políticas e sociais.

Entretanto, ainda com esses fatores, 3 NePIOC conseguiram efetivamente implementar seu GAIOC: Charagua Iyambae, Uru Chipaya e Raqaypampa. Por se tratar de casos específicos, que representam apenas 7,6% do universo de petionantes do Certificado de Território Ancestral indicado na Figura 2, este trabalho optou por realizar um estudo de caso de um desses processos, o de Uru Chipaya, a fim de compreender seus acertos e suas dificuldades e realizar, a partir desses elementos, uma análise sobre a efetividade da Autonomia Indígena Originário Campesina na Bolívia após 13 anos da promulgação de sua Constituição.

## 4

### **Estudo de caso: o processo de aquisição de autonomia de Uru Chipaya**

Como visto no capítulo 3, Uru Chipaya é uma das três NePIOC com processo de aquisição de AIOC bem-sucedido, que já implementou o Governo Autônomo Indígena Originário Campesino e que conta, portanto, com uma gestão administrativa como entidade territorial autônoma.

Este capítulo pretende realizar um estudo de caso sobre o processo de aquisição de AIOC de Uru Chipaya, com o objetivo de compreender melhor suas etapas, suas dificuldades de concretização, os elementos que possibilitaram seu sucesso e como está, hoje, esta nação, nesse momento do estudo, na sua implementação governamental.

Antes, porém, de realizar uma de apresentar os resultados da análise desse processo particular, cumpre fazer uma breve introdução sobre a nação Uru Chipaya, seu contexto social e histórico, sua relação com os recursos naturais e sua geolocalização, elementos essenciais para compreender as etapas do processo e para a análise que se pretende realizar a partir dos dados mostrados no capítulo.

Uru Chipaya é uma Nação Indígena Originária Campesina localizada na província de Sabaya, no departamento de Oruro, a nordeste do Salar de Coipasa, a sudoeste do lago Poopo, e, sobretudo, ao sul da bacia do rio Lauca, sobre o seu delta, que tem uma grande importância para a cultura e a economia local.

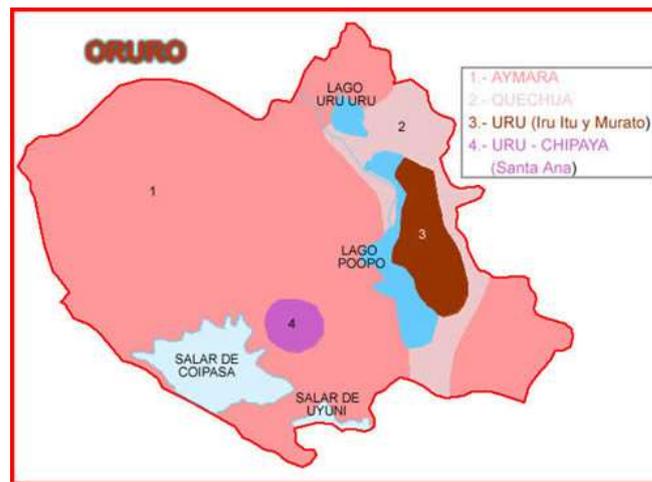


Figura 3 – mapa de Oruro com identificação das NePIOC  
 Fonte: RED ESCUELA, s.d.

A cultura Uru Chipaya é considerada uma das mais antigas da América Latina, remontando a cerca de 2.500 anos antes de Cristo. Os Chipayas têm língua própria (*u'chunaka taqu*) e se identificam como homens da água (*qnas soñi*), exercendo a água um grande papel em sua cultura e identidade. Originalmente, ocupavam lugares à beira do rio e tinham como principais atividades a pesca e a caça. Entretanto, a expansão dos aymaras forçou o seu deslocamento para a província atual, um lugar extremamente difícil para habitação humana, desértico, frio e com solo salino, onde passaram a se dedicar ao pastoreio de animais, que trocam por alimentos como a quinoa, uma suas principais fontes de subsistência (BLANES JIMÉNEZ, PABÓN BALDERAS, 2018).

Os Uru Chipaya dividem-se em quatro *ayllus*: Aransaya, Manasaya, Wistrullani e Ayparavi, organizados com base em um sistema de dois pares, eleitos anualmente, que são as autoridades tradicionais, hoje reconhecidas no Estatuto de Autonomia, que convivem com outras autoridades municipais:



Figura 4 – Divisão territorial dos *ayllus* de Uru Chipaya  
 Fonte: DI COSIMO, 2018, fl. 83.

Assim,

a AIOC Uru Chipaya estabelece a formação de três instâncias de governo: o Chawkh Parla, como instância máxima do exercício da democracia na nação Uru Chipaya, formado pelas mänakas e pelas ephnakas (mulheres e homens), autoridades originárias, políticos, instituições públicas e comunitárias, e dirigido pelo Qhastan Yoqztan qamñi zóñi, autoridade máxima da nação Uru Chipaya. O Laymis Parla (Corpo Legislativo), composto por oito Tantñi Layminaka mã eph (legisladores): quatro eleitos em cada ayllu e quatro Rëph rët'alla (autoridades originais) segundo que estão no cargo. O Lanqsñi paqh mã eph (Órgão Executivo) é composto por uma pessoa responsável pela execução dos poderes atribuídos pela Constituição Política do Estado, bem como os mandatos emitidos pelo Chawkh Parla (ENCUENTRO NACIONAL DE LAS AUTONOMIAS INDÍGENAS ORIGINÁRIAS, p. 3, tradução nossa).

Os fatores ambientais são também muito importantes para compreender essa nação e suas dificuldades, por diversos motivos.

Primeiro, a localização na bacia do rio Lauca, essencial à sobrevivência da nação, gera diversas questões, pois os Chipayas submetem-se às cheias do rio, que se por um lado molham os solos e permitem o cultivo, por outro, ocasionam inundações de enormes prejuízos à população local. Ademais, atualmente, o rio Lauca vem sofrendo com um processo de constante poluição, bem como de desvio para proporcionar a irrigação de terras privadas, o que diminui o seu fluxo e, conseqüentemente, o seu nível médio no delta (BLANES JIMÉNEZ, PABÓN BALDERAS, 2018).

O fato de estar imbricada em local tão inóspito, aliado às questões recentes acima relatadas, e a outras como diminuição progressiva da precipitação em razão

das alterações climáticas proporcionadas pelo aquecimento global, faz com que se tenha observado, nas últimas décadas, um aumento do fluxo migratório dos Chipayas, que vão, no período de novembro a fevereiro, ao Chile em busca de trabalho para permitir a subsistência de sua família.

Com efeito, a “migração, o abandono de técnicas ancestrais e as alterações climáticas aumentaram a vulnerabilidade do sistema produtivo local, que apresenta danos por enchentes e secas” (PABÓN, 2018, fl. 23, tradução nossa).

Essas características, conforme exposto, exercem grande influência na organização política, social e cultural dos Chipayas, e, conseqüentemente, nas escolhas e desafios do processo de aquisição de autonomia que será a seguir estudado.

#### **4.1 Início do processo**

Uru Chipaya é um dos 11 municípios que, no referendo de 6 de dezembro de 2009, optaram por aceder à Autonomia Indígena Originário Campesina, dando início ao longo processo, que, embora tenha se encerrado formalmente em 2018, até hoje encontra dificuldades para sua concretização.

Segundo Guarachi Huanca (2017, fl. 17, tradução nossa), o primeiro motivo da nação para adquirir a autonomia foi a possibilidade de restituição e reconstituição do território ancestral de Uru Chipaya, que foi, ao longo dos anos, usurpado por *ayllus* e Municípios circunvizinhos, sobretudo *aymara*, e “concluir com o saneamento de terra e território na modalidade de Território Indígena Originário Campesino (TIOC)”.

Ademais, a nação pretendia consolidar seu idioma, sua escrita e sua cultura como homens da água, que resiste ainda hoje aos processos de mestiçagem.

Diante disso,

os habitantes da nação Uru Chipaya tomaram a decisão unânime, nas instâncias deliberativas do quatro *ayllus* e em nível municipal (Chawkh Parla), de aceder por meio da conversão do município à Autonomia Indígena Original da Nação Uru Chipaya, após um amplo debate e análise onde estabeleceram a razões expostas acima e nomeada Tata Félix Lázaro como Mallku da Autonomia Indígena Originária.

De acordo com o DS. Nº 231, as autoridades originárias negociaram com o Ministério da Autonomia e obtiveram o Certificado de Território Ancestral de Uru Chipaya, para o qual apresentaram estudos e investigações de antropólogos e etno-historiadores, que destacaram que a nação originária Uru Chipaya é a cultura mais

antiga da Bolívia. Na sala de reuniões do Governo Municipal há uma faixa que diz: “Ancestralidade, Identidade e Cultura milenária por mais de 6.000 anos” (GUARACHI HUANCA, 2017, fl. 17, tradução nossa).

Adquirido o Certificado de Território Ancestral, que corresponde ao “passo 1” das etapas de aquisição de AIOC (Figura 1), Uru Chipaya pôde iniciar os preparativos para a convocação do referendo de aquisição de autonomia, assim especificadas: 1) solicitação e coleta, pelas autoridades originárias, de livros do Tribunal Departamental Eleitoral para a inscrição de aderentes por iniciativa cidadã; 2) preenchimento dos livros, sendo necessário, à época, a adesão de 10% do registro eleitoral (hoje é 30%); 3) solicitação da resolução municipal aprovada pelo Conselho Municipal e promulgada pelo prefeito (GUARACHI HUANCA, 2017).

Apesar da resistência das autoridades municipais, todas as etapas foram cumpridas, de modo que as autoridades originárias puderam apresentar ao Tribunal Eleitoral de Oruro os documentos necessários à convocação do referendo, quais sejam: o Certificado de Território Ancestral, os livros preenchidos e a resolução municipal com os recursos assinalados para a realização do referendo antes dos 60 dias da convocatória (GUARACHI HUANCA, 2017).

No referendo, ganhou o “sim” para a aquisição da AIOC, com 97,7% dos votos:

#### Resultados del Referendo 2009

Detalle del voto	Votos Cantidad	Votos %
Votos Sí	397	91,7 %
Votos NO	36	8,3 %
Votos válidos	433	100 %
Blancos	30	—
Nulos	7	—
Votos emitidos	470	—

Figura 5 – Resultado do referendo de Uru Chipaya de 2009, para a aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina

Fonte: GUARACHI HUANCA, 2017, p. 18.

Com a aprovação do referendo, pensava-se que haveria a imediata implantação do governo autônomo. Em razão disso, recorreu-se ao *Consejo*

*Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo* (CONAMAQ), que havia elaborado um modelo de Estatuto de AIOC, para a criação de um rascunho. Ademais, a nação contou com a *Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originaria Campesinas* (CONAIOC) para o compartilhamento de informações, órgão que atuou diretamente na elaboração da LMAD (GUARACHI HUANCA, 2017).

A partir daí, as autoridades originárias fizeram uma convocatória para a conformação do órgão deliberativo, que passou a ser constituído por 24 membros e presidido por Zacarías Huarachi Lázaro, que cumpria a função de *hialakata* do *ayllu* de Aransaya. Entretanto, conformado o órgão deliberativo, as autoridades municipais se negaram a deixá-los usar a sala de reunião, ou dar qualquer suporte à sua atividade:

nas eleições municipais de 4 de abril de 2010, o cidadão Elías Felipe Villca, do MAS, foi eleito prefeito sem maiores dificuldades, pois não havia outro candidato. As novas autoridades municipais viram como uma ameaça a continuidade de seu mandato e tentaram impedir a formação do órgão deliberativo, a redação e a aprovação do estatuto autônomo, enquanto as autoridades originais estavam mobilizadas (GUARACHI HUANCA, 2017, fl. 18, tradução nossa).

Com efeito, trata-se de situação similar à que ocorreu em Totorá Marka, que ocasionou a reprovação do seu Estatuto de Autonomia, anos mais tarde: as autoridades municipais temiam perder o seu poder, e, portanto, consistiam – e em muitos locais ainda consistem – em verdadeiros desafios e entraves à aquisição da autonomia, mesmo quando se tratava de mandatário eleito pelo MAS, que supostamente deveria atuar em prol da conformação das autonomias indígenas, tão batalhadas na Constituinte.

Como aponta Sellers (2017, p. 243),

os membros da comunidade estavam muito unidos antes das eleições municipais de 2010, mas com a campanha política pelo poder municipal, o povo se dividiu "como por mágica". Apesar disso, o município entregou a primeira versão do seu estatuto em novembro de 2012 e teve que esperar mais de dois anos para saber quais modificações eram necessárias.

Nesse período, intensificaram-se os conflitos em torno do poder municipal. Em 2014, a comunidade ignorou o prefeito e instalou outro, mas o ex-prefeito recorreu à Justiça comum para continuar com seu cargo. Gerou-se uma situação de instabilidade política em que a comunidade ficou sem prefeito por mais de um ano. A prefeitura esteve fechada durante esse período e, devido à paralisação institucional, as tarefas municipais mais básicas não foram cumpridas, como pagar as contas de luz e água da escola.

Apesar dos percalços, o órgão deliberativo de Uru Chipaya seguiu em sua atividade, contando com apoio de técnicos de diversas entidades para a elaboração do Estatuto, que tiveram papel controvertido, porém essencial na empreitada:

membros do órgão deliberativo recordam que receberam apoio de muitos técnicos. Para alguns foi bom, enquanto para outros foi prejudicial ao debate entre os Chipayas. Além disso, indicam que o debate foi muitas vezes entre técnicos mas, apesar de tudo, admitem que foi necessário o apoio dos técnicos para que o estatuto fosse compatível com a Constituição e a Lei-Quadro das Autonomias. Da mesma forma, valorizam o apoio logístico que se traduz em materiais, papelaria, alimentos e coca para as reuniões e afirmam que o apoio técnico serviu para entender o espírito da Constituição e das leis. Os membros do órgão deliberativo lembram que receberam apoio da Fundação Machaqa Amawta, Pastoral Social, Fundação Kawsay, Fundação TIERRA, Ministério das Autonomias e quase nada da Prefeitura (GUARACHI HUANCA, 2017, fl. 19, tradução nossa).

Finalizados os trabalhos, a Assembleia Autônoma aprovou, em 30/07/2011, o Estatuto, de modo que o órgão deliberativo submeteu, em 23/11/2012, a versão final aprovada ao controle prévio de constitucionalidade a ser realizado pelo TCP. Com isso, concluía-se o Passo 4 das etapas para aquisição da AIOC, tendo se passado aproximadamente 35 meses desde o referendo, tempo ainda assim inferior à média de 46 meses obtida na análise realizada no capítulo 3.

O processo de controle de constitucionalidade no TCP do Estatuto da NePIOC Uru Chipaya foi longo: durou 28 meses, tempo muito superior à média de 16 meses calculada.

Isso ocorreu por diversos motivos. Conforme apurado no capítulo anterior, os primeiros processos foram consideravelmente mais longos do que os últimos. Para essa constatação, elaborou-se duas hipóteses fundamentadas: a presença, nos primeiros anos, de um número maior de processos para a análise do Tribunal, e originalidade da medida. A reformulação do desenho institucional do Estado a partir de uma base não apenas multiculturalista, mas comprometida com a plurinacionalidade, demanda um tempo para a adequação dos órgãos estatais, dentre eles os órgãos jurisdicionais. Toda alteração legislativa e constitucional requer dos operadores do direito – assim como ocorre em outras áreas – estudo, pesquisa e discussão, de modo a permitir a fixação de teses, e de uma jurisprudência sobre o assunto, que pode demorar anos.

A partir do estudo de caso, verificou-se a existência de outro fator, que se relaciona com o segundo, porém com ele não se confunde: o apego do Tribunal às instituições liberais. É o que passamos a ver.

## 4.2

### O controle de constitucionalidade prévio do Estatuto Autônomo pelo TCP

Antes de adentrar ao processo de controle em si, mais especificamente à análise das declarações de constitucionalidade do Estatuto de Autonomia de Uru Chipaya, realizar-se-á algumas considerações sobre o TCP e sua composição, bem como sobre o controle prévio de constitucionalidade, posto que inexistente em diversos Estados.

Segundo Vargas Lima (2016), a Bolívia, assim como a maioria dos países latino-americanos, foi fortemente influenciada no período pós-independência pelos Estados Unidos, adotando, após um breve período em que foi exercido um controle político de constitucionalidade, o sistema jurisdicional de controle difuso, que operou até 1994. Após esse período, passou a vigor, no país, o controle concentrado de constitucionalidade, a ser exercido exclusivamente pelo Tribunal Constitucional, situação que perdurou até 2009, quando houve a promulgação da nova Constituição.

Muito embora se recorra, no estudo das formas de controle de constitucionalidade pelos Estados, à ideia de dois sistemas – difuso e concentrado – que teriam características distintas e antagônicas, a verdade é que a maioria dos países adota seus preceitos de forma parcial, de modo a se criar novas formas de exercício do controle de constitucionalidade que podem ou não se aproximar dos modelos clássicos.

Dessa forma, há hoje, na Bolívia, um sistema “predominantemente concentrado e plural de constitucionalidade” (VARGAS LIMA, 2016, p. 372, tradução nossa). Predominantemente concentrado porque exercido, majoritariamente pelo TCP, e minoritariamente pelos juízes singulares, nos casos de violação a direitos fundamentais.

E por que plural? O que seria esse sistema jurisdicional plural de controle de constitucionalidade?

Conforme preleciona Attard Bellido (2014, p. 386, tradução nossa),

o sistema jurisdicional plural de controle de constitucionalidade caracteriza-se por conter elementos do sistema concentrado de controle de constitucionalidade, mas também se inspira nos postulados do pluralismo, interculturalidade e descolonização, como fatores definidores do modelo de Estado. No quadro do anterior e numa radiografia do sistema, importa referir que este é concebido, numa

análise vertical, por três compartimentos específicos: a) a base do sistema é constituída pelas autoridades jurisdicionais, as autoridades administrativas, os NePIOCs e os particulares, que são os primeiros garantes do bloco de constitucionalidade e direitos fundamentais; b) o compartimento intermediário que inclui os juízes e tribunais de garantias; e c) o compartimento superior que abriga o último e máximo garantidor do bloco de constitucionalidade e direitos fundamentais: o Tribunal Constitucional Plurinacional.

No sistema predominantemente concentrado e plural de constitucionalidade, o TCP tem papel diferenciado, de zelar pela proteção dos direitos fundamentais e realizar a guarda da constituição “de tal modo a integrar, no controle plural de constitucionalidade, todas as etnias, nações, povos originários e minorias” (SILVA, 2020b, posição 1167). Nesse sentido, o tribunal exerce verdadeiro papel – atribuído pela própria constituição – de protetor de sujeitos historicamente excluídos dos processos de poder, que mais sofrem com a colonialidade do poder.

Nesses termos, a Constituição estabelece que é de competência do TCP conhecer e decidir: i) matérias exclusivamente de direito que versem sobre a inconstitucionalidade de leis e outros atos normativos, inclusive em caráter abstrato, ocasião em que os legitimados ativos são aqueles especificados no texto; ii) conflitos de competência e atribuições entre órgãos do poder público; iii) conflitos de competências entre o governo, entidades territoriais autônomas e descentralizadas; iv) recursos contra tributos e afins, e sobre direitos de contribuintes alterados em desconformidade com a Constituição; v) recursos contra resoluções do órgão legislativo, quando afetem direitos; vi) revisão das ações de Liberdade, de Amparo Constitucional, de Proteção de Privacidade, Popular e de Cumprimento; vii) consultas da Presidente da República, da Assembleia Legislativa, do Tribunal Supremo de Justiça ou do Tribunal Agroambiental sobre a constitucionalidade de leis; viii) consultas das autoridades indígenas originárias campesinas sobre a aplicação de suas normas em determinado caso concreto; ix) controle prévio de constitucionalidade de tratados internacionais; x) constitucionalidade do procedimento de reforma parcial da constituição; xi) conflitos de competência entre a jurisdição indígena originária campesina e a jurisdição ordinária ou ambiental; xii) e recursos direitos de nulidade (B.CPE.1).

Dentre essas atribuições, algumas são dignas de nota.

Como se vê, o Tribunal assume a função de mediador entre a jurisdição indígena originária campesina e a jurisdição ordinária, devendo assegurar, por um lado, a construção desse novo modelo de Estado, com respeito à tradição e à

autonomia dos povos originários e à plurinacionalidade do país, e, por outro, os demais valores estabelecidos na Constituição e nos Tratados Internacionais de Direitos Humanos.

Trata-se de atividade que exige uma interpretação constitucional que seja “iluminada pelo princípio ou valor da decolonialidade que sustenta, inclusive, uma sociedade justa e harmoniosa como finalidade do Estado Plurinacional” (SILVA, 2020b, posição 1219).

Um dos mecanismos para se assegurar o cumprimento dessa finalidade estatal é a composição do Tribunal. Nos termos do art. 196 e seguintes da Constituição, o TCP será integrado por Magistrados e Magistradas eleitos com critérios de plurinacionalidade, com representação tanto do sistema ordinário quanto do sistema indígena originário campesino (B.CPE.1).

No plano infraconstitucional, a matéria é regulamentada pela Lei nº 027, de 06 de julho de 2010, a *Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional* (B.L.2). O art. 13 da referida lei estabelece que o Tribunal será composto por sete magistrados e magistradas titulares e sete suplentes, sendo ao menos dois provenientes do sistema indígena originário campesino, por autoidentificação pessoal. Os magistrados eleitos desempenham suas funções pelo período de seis anos, sendo vedada a reeleição.

A Constituição estabelece, ainda, em seu art. 199, alguns critérios para a postulação ao cargo: ter ao menos trinta e cinco anos e especialização ou experiência de pelo menos oito anos nas disciplinas de Direito Constitucional, Administrativo e Direitos Humanos ou, ainda, ter exercido autoridade na jurisdição indígena originária campesina (B.CPE.1).

Silva (2020a, p. 23) explicita o processo:

a candidatura deve ser apresentada a Assembleia Legislativa Plurinacional que realizará uma pré-seleção. Nessa pré-seleção, além dos requisitos gerais de acesso ao serviço público, os candidatos serão submetidos à avaliação curricular, escrita e entrevista, conforme o art. 18 do Regulamento do Senado com o total de 100 pontos divididos da seguinte maneira: 40 pontos para a avaliação curricular, 30 pontos para a avaliação escrita e 30 pontos para a entrevista. No caso da avaliação escrita, haverá o sorteio de pontos em torno das seguintes disciplinas: Direito Constitucional, Direito Processual Constitucional, Ética jurídica, Direito Administrativo, Jurisprudência Constitucional e Direitos Humanos (art. 20 do Regulamento do Senado). O exame funciona como uma etapa de classificação para os candidatos que não deverá ser inferior a 56 (cinquenta e seis) pontos no total. Pelo voto de ao menos 2/3 (dois terços) selecionará 28 (vinte e oito) postulantes, sendo pelo menos a metade composta de mulheres e enviará os nomes ao Órgão

Eleitoral Plurinacional (art. 19 da Lei 27/2010). Assim, a composição é de 4 (quatro) postulantes por cada departamento, sendo ao menos 50% (cinquenta por cento) de mulheres e uma pessoa de origem indígena (art. 25 do Regulamento).

A plurinacionalidade na composição do órgão é de fundamental importância, uma vez que reconhece a impossibilidade de que a atividade judicante seja realizada de maneira completamente imparcial, como outrora se acreditava. Embora esteja vinculado a normas jurídicas e a parâmetros decisórios, e não possa ter interesse jurídico na lide, o Magistrado sempre terá predileções, preconceitos e, de modo geral, uma bagagem histórico-cultural consigo. Dessa forma, a inclusão de parâmetros como eleição e plurinacionalidade visa enfrentar um sistema de privilégios que tende a levar pessoas com determinados marcadores sociais a posições de poder.

Entretanto, quando se passa a analisar a materialidade desse cumprimento constitucional, nota-se diversas questões problemáticas relativas à pluralidade do Tribunal.

Conforme aponta Attard Bellido (2014, p. 43, tradução nossa),

a real materialização do bloco constitucional, no marco da visão do modelo de Estado boliviano, encontrará razão de ser em um aspecto essencial: a composição plural, ou seja, os magistrados do Tribunal Constitucional Plurinacional não devem apenas ter uma visão de justiça construída a partir do Ocidente, mas também daquela que emana das normas e procedimentos ancestrais das nações e povos indígenas camponeses indígenas, de modo que, por meio de uma interpretação intercultural dos problemas a serem conhecidos, o princípio da complementaridade opera através uma interculturalidade plural que irradiará todo o ordenamento jurídico do Estado Plurinacional da Bolívia.

Desse modo, tem-se que a Lei nº 027, ao regulamentar essa composição, cria uma série de disfunções sistêmicas, dentre as quais se destacam: i) o fato de que apenas dois magistrados devem advir da jurisdição indígena originária campesina faz com que, em questões de pautas interculturais, a visão de justiça ocidental – formalista e ritualista – prevaleça, que é, por sua vez, contrária aos parâmetros de *vivir bien* estabelecidos constitucionalmente; e ii) a autodeclaração pessoal não seria capaz de assegurar uma real identificação e conhecimento de práticas de justiça daquelas estabelecidas na justiça de construção ocidental, o que consistiria em óbice normativo à materialização da interculturalidade plural pretendida (ATTARD BELLIDO, 2014).

Essas questões também vão exercer influência no controle prévio de constitucionalidade exercido pelo Tribunal.

Conforme visto, estão entre as atribuições do TCP as consultas sobre a constitucionalidade de leis, tratados internacionais, reformas constitucionais, Estatutos e Cartas Orgânicas e da aplicabilidade de normas jurídicas pelas autoridades indígena originária campesina em determinado caso concreto. As consultas se diferenciam do controle tradicional, realizado *a posteriori*, porque incidem sobre minutas, versões iniciais ou mesmo questionamentos, e não sobre normas vigentes no ordenamento.

Nesse sentido, de acordo com a própria jurisprudência do TCP, o controle prévio de constitucionalidade diferencia-se das atividades ordinárias do Tribunal como guardião da Constituição. Com efeito,

a natureza de uma Declaração de Constitucionalidade não é a mesma de um Acórdão Constitucional, ambos os tipos de pronunciamentos referem-se a questões de naturezas diferentes, pois no controle de estatutos autônomos e cartas orgânicas, quando se trata do controle prévio de constitucionalidade, é uma comparação do projeto de estatuto autônomo ou carta orgânica com o conteúdo geral do texto da Norma Suprema; ou seja, não se contrapõe cada um dos artigos do projeto consultado a um preceito normativo constitucional, o Tribunal Constitucional Plurinacional decidirá sobre o projeto, sendo imprevisível pesar o alcance da interpretação que será dada ao referido texto até o momento de sua aplicação; portanto, embora, inicialmente, o Tribunal Constitucional Plurinacional se pronuncie por meio de uma Declaração sobre a constitucionalidade de tais projetos, eles não estão isentos de serem posteriormente submetidos ao controle de constitucionalidade em razão da aplicação ou adjudicação da norma aos casos ou porque foram produzidas normas constitucionais ou supralegais que modificaram o sistema normativo constitucional (B.DJ.8, p. 47, tradução nossa).

Em relação ao controle dos Estatutos e Cartas Orgânicas – objeto deste tópico –, o documento é contrastado com a Constituição em sua integralidade; caso se verifique alguma incompatibilidade, será necessária sua adequação, por quantas vezes for necessária, até a declaração final. Portanto, o Estatuto será analisado até que seja compatível com a Constituição. Entretanto, após aprovado, o Estatuto pode ser novamente objeto de controle, dessa vez ordinário, em face de uma norma constitucional especificamente assinalada. Por essa razão, o tribunal utiliza as expressões “compatível” e “incompatível”, e não “constitucional” e “inconstitucional” para se referir ao *status* das Cartas Orgânicas e Estatutos de Autonomia.

No caso de Uru Chipaya, a versão inicial do Estatuto, devidamente aprovada pela Assembleia Autônômica, foi submetida ao TCP em 23/11/2012, tendo o órgão jurisdicional o admitido em menos de um mês, em 13/12/2012, a partir de quando se iniciaram os trâmites para a sua análise (B.DJ.4).

Conforme se depreende da *Declaración Constitucional Plurinacional* 0002/2014, após a admissão, foi solicitada documentação complementar – sem, entretanto, indicar os documentos requeridos – razão pela qual se suspendeu o prazo processual, por meio do Decreto Constitucional de 22 de abril de 2013, tendo o prazo sido retomado a partir do dia 30 de abril do mesmo ano (B.DJ.8).

Para contar com mais elementos de convicção, determinou-se nova suspensão do prazo processual, que foi retomado somente por meio do Decreto Constitucional de 7 de novembro de 2014, quando passa a ser analisado pela referida *Declaración Constitucional Plurinacional* 0002/2014 (B.DJ.8).

O julgado, cujo relator foi o Ministro Efren Choque Capuma, inicia-se com o tópico “fundamentos jurídicos da sentença”, em que são realizadas algumas considerações sobre o Estado Unitário, Social de Direito e Plurinacional Comunitário e sua correlação com o regime de autonomias.

Inicialmente, pontua aquilo já especificado nesse trabalho: que a expressão povos e nações originário campesinos se refere àqueles que, tendo povoado as regiões da amazônia, do chaco, o altiplano, as planícies e os vales, mantiveram suas raízes e filosofia de vida, que junto aos outros bolivianos formam a nação ou povo boliviano, que é uma composição plural.

Em razão dessa pluralidade, abrigada no seio da Constituição, a jurisprudência constitucional se movimenta, de forma ativa na consecução dos valores e bases fundamentais do Estado, no sentido que

a nova institucionalidade do Estado Plurinacional deve ultrapassar em muito a estrutura colonial e deve, com base no esforço individual e coletivo, em cada estrutura organizacional e em todos os órgãos e instituições do poder público, alcançar um Estado como o proclamado, principalmente no órgão que, por meio de suas jurisdições e na função judiciária exercida por suas autoridades nas nações e povos indígenas camponeses indígenas, assegurem que os valores defendidos pelo Estado como unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementaridade, harmonia, transparência, equilíbrio, igualdade de oportunidades, equidade social e de gênero na participação, bem-estar comum, responsabilidade, justiça social, distribuição e redistribuição de produtos e bens sociais sejam eficazes para se viver bem, como afirma o art. 8.II do CPE (B.DJ.8, p. 31-32, tradução nossa).

Em relação à estrutura organizacional do Estado, a decisão escancara a dicotomia sobre as quais ela se estabeleceu: a de duas correntes autonomistas com pretensões e projetos muito distintos:

(...) o Estado se funda nos desejos forjados por duas correntes autônomas que se distinguem na trajetória histórica boliviana; uma liderada por povos indígenas e outra liderada por determinadas regiões. A primeira corrente estimulada pela reivindicação de territorialidade, identidade e autodeterminação dos povos indígenas que foram afetados pelas estruturas da colônia e da República; e a segunda corrente estimulada pela demanda por maior descentralização política, econômica e administrativa em favor das regiões (departamentos e municípios) (B.DJ.8, p. 33, tradução nossa).

E continua:

a Norma Suprema, por outro lado, diferencia o que é uma unidade territorial de uma entidade territorial; nesse sentido, no desenvolvimento dessa distinção, a Ley Marco de Autonomías e Descentralización, em seu art. 6.I.1 dispõe que 'Unidade Territorial é o espaço geográfico delimitado para a organização do território do Estado, podendo ser departamento, província, município ou território indígena nativo camponês (...)', e no art. 6.II.1 da mesma norma estabelece que 'Entidade Territorial é a institucionalidade que administra e governa na jurisdição de uma unidade territorial, de acordo com os poderes e competências conferidos pela Constituição Política do Estado e pela lei'.

Assim, a autonomia não é uma qualidade atribuída à unidade territorial, mas à entidade territorial; ou seja, o território não é autônomo, mas o governo que administra nessa jurisdição territorial.

Portanto, encontramos dois tipos de estrutura e organização, uma puramente territorial e outra administrativa, e embora o ente territorial exerça o poder público numa determinada jurisdição, nem sempre o ente territorial coincide com uma unidade territorial; razão pela qual a organização territorial não deve ser confundida com a dimensão político-administrativa dessa organização, ou seja, com a distribuição territorial do poder público (B.DJ.8, p. 33-34, tradução nossa).

O TCP, ao interpretar a Constituição de 2009, informa que, a partir do novo marco normativo, o Estado passa a se organizar a partir de novas características territoriais, que contam com autonomias dentro do marco da unidade do Estado, e com estruturas plurais, diferenciando-se as estruturas que o precederam.

Nesse sentido,

o modelo de Estado Plurinacional com autonomias se edifica numa nova organização territorial e numa repartição diferenciada do poder público ao nível territorial, o que implicará o exercício pelas entidades territoriais autônomas de atribuições e competências que antes pertenciam ao nível central de o Estado, por sua natureza plurinacional, a estrutura do novo modelo de Estado plurinacional implica que os poderes públicos tenham representação direta dos povos e nações indígena originária camponesas, segundo normas e procedimentos próprios (B.DJ.8, p. 35, tradução nossa).

Assim, os Estatuto de Autonomia são essenciais para a operacionalização dessa organização. No caso das AIOC, os Estatutos devem conter a estrutura organizacional do governo, que precisa ser diferente da estrutura municipal – ou então não seria necessária –, suas autoridades próprias, e tudo aquilo relacionado à gestão das formas políticas, culturais, sociais, institucionais e econômicas próprias, sobre as quais serão exercidas as atividades governamentais.

No que se refere à análise de constitucionalidade propriamente dita, alguns dispositivos foram considerados não compatíveis, impondo-se sua modificação pelo órgão deliberativo:

Primeiro, o art. 7º do Estatuto estabelecia sua sujeição à Constituição, à LMAD e às demais leis nacionais. Entretanto, o Tribunal sinaliza a ausência de hierarquia entre leis nacionais e Estatutos de Autonomia, nos termos do art. 410, II, da Constituição, exceto quando se trate de matéria afeta à competência legislativa do nível central do Estado (B.DJ.8).

Já em relação aos idiomas oficiais, o art. 5º da Constituição estabelece que são oficiais o castelhano e todos os outros idiomas nas NePIOC, devendo sua utilização ser regulamentada de acordo com a legislação infraconstitucional e pelos Estatutos, sem, entretanto, desconsiderar os demais como oficiais. Por isso, considerou o art. 9º do Estatuto de Uru Chipaya, que previa como idiomas oficiais do governo autônomo apenas o Uru Chipaya (*Uchunaka taqu*) e o castelhano, como não compatível com a Constituição (B.DJ.8).

Outro dispositivo considerado inconstitucional é aquele que confere à *Laymis Parla*, órgão legislativo, a faculdade regulamentadora das leis de nível central do Estado, no exercício das competências compartilhadas e concorrentes. Para o Tribunal, a atribuição regulamentadora é inerente ao órgão executivo do Estado, devendo ser atribuída, portanto, ao *Lanqsçñi paqh ma eph* (B.DJ.8).

O TCP também declarou a incompatibilidade do artigo que previa “a recuperação e o aproveitamento sustentável dos recursos evaporíticos<sup>14</sup> do Salar de Coipasa, reconhecido como recurso estratégico do Estado Plurinacional” (B.DJ.8).

Como visto no capítulo 2, a questão do uso e aproveitamento dos recursos naturais renováveis e não renováveis foi objeto de intenso debate na Assembleia

---

<sup>14</sup> Evaporitos são rochas sedimentares que se apresentam em camadas de minerais salinos.

Constituinte, devido a sua importância para o desenvolvimento local, regional e nacional.

A nação Uru Chipaya está a alguns quilômetros do Salar de Coipasa, o segundo maior salar da América Latina, de modo que sua utilização sustentável faz parte da cultura e da tradição local, sobretudo em um sítio tão inóspito. Entretanto – e possivelmente por isso – o Salar de Coipasa abriga enormes reservas de lítio, recurso estratégico essencial ao Estado boliviano, que teve importante papel nos arranjos do golpe de Estado de 2009. Assim, segundo o Tribunal,

os recursos evaporíticos do Salar de Coipasa, como os minerais de lítio e potássio, estão sob a administração da Corporação Mineira Boliviana (COMIBOL), que, no âmbito de regulamentos administrativos, cria a "Direção Nacional de Recursos Evaporíticos" e o "Gestão Nacional de Recursos Evaporíticos", neste sentido, art. 298.I.12 do CPE, estabelece como competência exclusiva do nível central do Estado: "Criação, controle e administração de empresas públicas estratégicas do nível central do Estado" (B.DJ.8, p. 79, tradução nossa).

Dessa forma, diante da importância do minério para a economia, para a política e mesmo para a história boliviana, seu uso e regulamentação ficaram a cargo exclusivo do nível central de governo, de modo que a Nação Uru Chipaya não pode, em seu Estatuto, estabelecer diretrizes de uso e aproveitamento.

O Tribunal considerou, ainda, como não compatível com a Constituição uma norma que versava sobre proteção aos idosos. Embora este trabalho não pretenda abordar, de modo aprofundado, a decisão, é necessária a realização de algumas considerações, uma vez que se trata de decisão que afronta uma série de preceitos de direitos fundamentais na esfera de gênero, sob a justificativa de se alcançar uma pretensa equidade formal. Confira-se.

O art. 72, III, do Estatuto de Uru Chipaya assim dispunha: "Considera-se como pessoa idosa a partir dos 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. Em relação às obrigações com o Ayllu, será considerado o estado de saúde e a situação socioeconômica em que se encontra" (B.DJ.8, p. 82, tradução nossa).

Ocorre que, o Tribunal considerou a norma como não compatível com a Constituição, porque contrária ao seu art. 8º, que estabelece os valores sobre os quais se funda o Estado, dentre eles o da equidade social e de gênero; o art. 14, II, da Carta Magna, que proíbe toda forma de discriminação fundada em razão de sexo, cor, idade, orientação sexual, identidade de gênero, entre outras; e o art. 26, I, que

prevê a participação política equitativa e em igualdade de condições entre homens e mulheres (B.CPE.1).

Diante disso, conclui:

no quadro do exposto, observam-se duas questões: a primeira refere-se ao fato de os cidadãos de Uru Chipayas serem atribuídos à condição de idosos com base em critérios que diferenciam homens de mulheres, questão que se entende contrária aos princípios constitucionais de igualdade e equidade de gênero. A segunda, referente às obrigações com os *Ayllu* que os idosos devem cumprir, aparentemente estão subordinadas à situação socioeconômica dos idosos, mas deve-se esclarecer que serão preferenciais em relação às pessoas com menor renda econômica para evitar possíveis interpretações erradas (B.DJ.8, p. 84, tradução nossa).

Como se vê, o Tribunal ignora, em sua fundamentação, a diferença entre discriminações positivas, que visam reparar ou alterar a realidade de desigualdades verificadas na prática em busca da justiça social, e discriminações negativas, que têm o efeito oposto, aumentando as diferenças entre grupos que não têm o mesmo poder na sociedade.

Grupos minoritários, assim considerados aqueles que sofrem preconceito de ordem estrutural, mesmo que sejam maioria numérica, não apenas podem, como devem, ser destinatários de ações afirmativas por parte do Governo e da sociedade civil, a fim de modificar as desigualdades verificadas na prática em relação a estes grupos.

Considerar, como pretende o Tribunal, “todos iguais”, independente de raça, cor, gênero e orientação sexual, é fechar os olhos para a realidade, no sentido de que determinados grupos não são iguais, justamente por sofrer, ao longo de séculos, discriminação por parte das próprias estruturas estatais, que faz com que a mera igualdade formal não seja suficiente para alterar o *status quo*, servindo, de outro lado, como instrumento para a manutenção de desigualdades.

Portanto, criticável a decisão nesse ponto, que deixou de reconhecer a ação afirmativa formulada pela nação originária, em consonância com sua compreensão acerca dos papéis, das discriminações e das violências de gênero.

O acórdão se encerra indicando as incompatibilidades mencionadas, e a compatibilidade, em relação à Constituição, dos demais dispositivos, fazendo ressalva ao voto da Magistrada Ligia Mónica Velásquez Castaños, que foi dissidente (B.V.9).

A dissidência da Magistratura é importante para o presente trabalho, posto que aponta, de logo, sérios problemas na submissão dos Estatutos de AIOC a um controle prévio de constitucionalidade. Em razão disso, passa-se à transcrição de alguns trechos do voto, proferido em 10/01/2014:

como se vê, a autonomia indígena originária campesina é substancialmente diferente, que não encontra respaldo na vontade estatal de distribuir a soberania popular e as funções do Estado, conceitos e objetivos próprios da ordem cultural formal a que respondem as estruturas estatais de ordem republicana do estado-nação; no marco desta conclusão, é que é imperativo marginalizar a autonomia indígena originária campesina da simples condição de autonomias territoriais, para promover sua verdadeira identidade como autonomias culturais que reivindicam diferentes formas e modos em todas as áreas culturais, desde aqueles que o Estado pela própria Constituição proclama para todos os demais habitantes do Estado.

(...) essas autonomias não são regidas pelas mesmas regras que as autonomias departamentais, municipais e regionais, pois o acúmulo de prerrogativas emergentes do direito internacional e da Constituição Política do Estado, gera um escudo em favor de sua identidade cultural, língua, tradição histórica, instituições, territorialidade e visão de mundo.

(...) o território autônomo indígena originário campesino não é apenas uma divisão dentro do Estado boliviano, é sobretudo uma integração dos seres humanos que ali vivem com seu território e dele com uma série de prerrogativas e poderes próprios que emergem de sua própria cultura e visão de mundo e que o Estado deve não apenas respeitar, mas também evitar que sejam atacados por outras culturas e pelo próprio Estado por meio de seus representantes.

(...) para que cada povo indígena originário campesino elabore seu estatuto, acompanha-se o reconhecimento do direito material inalienável, que será feito de acordo com suas próprias normas e procedimentos, mas também, que o conteúdo seja o previsto pelas normas do art. 30 da CPE que proclamam os direitos dos povos indígenas originários campesinos e que já foram transcritos, bem como os da Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas; um direito que, como já foi dito, contém o reconhecimento de formas, tradições, usos e costumes de autogoverno, que não podem ser contrastados com as normas constitucionais anteriores à sua aplicação, pois é garantida a coexistência de ambas as legalidades; e só corresponde identificar seus limites, quando alguns dos membros dessas comunidades indígenas autóctones rurais consideram que essa convivência é prejudicial a algum direito constitucional; análise que será desenvolvida com base nas ferramentas existentes para a elucidação de cada problema; no entanto, *de antemão é uma tarefa impossível, pois teria que ser efetivada através da compreensão e aplicação das normas constitucionais formais, que em muitos mandatos dilaceram os direitos indígenas originários campesinos a serem proclamados no estatuto, bem como seus usos, costumes e tradições, uma cultura que, para coexistir com a lei formal do Estado e subsistir, requer a prévia não interferência do Estado, mas somente quando um dos membros do povo indígena originário campesino exerce seu direito de contestar sua aplicação.*

Nessa ordem de ideias e numa interpretação sistemática das normas do art. 292 da CPE, que dispõem: "Cada autonomia indígena originária campesina elaborará seu Estatuto, segundo normas e procedimentos próprios, conforme a Constituição e a Lei"; a elaboração dos estatutos das autonomias indígenas originárias campesinas, de acordo com a Constituição e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, exige que sejam isentas de revisão constitucional prévia.

Para argumentos adicionais, a verificação da incompatibilidade ou não do direito indígena originária campesino com a Constituição, somente poderá ser feita quando verificada a sua aplicação, resguardando assim o direito à validade dos usos, costumes, normas e direitos próprios. procedimentos dos povos indígena originária campesinos e a garantia de que nenhuma entidade estatal pretenda sua assimilação ou integração forçada aos cânones de convivência estabelecidos por lei estadual; aplicando assim a primazia da Constituição sobre as demais normas, que, como o art. 118.II do Código de Processo Constitucional (CPCo), que tangencialmente se refere àqueles habilitados a submeter esse tipo de documento ao controle prévio de constitucionalidade, busca o controle prévio dessas normas consuetudinárias inseridas no Estatuto indígena originário campesino, sem levar em conta as particularidades desse tipo de documento; mas também, respeitando o princípio da preeminência do direito indígena originário campesino sobre as normas de segundo nível, como as leis.

Por tudo isso, o Tribunal Constitucional Plurinacional deve declarar a incompatibilidade do controle prévio dos estatutos do camponês indígena com os direitos dos povos indígenas camponeses e, portanto, a inadmissibilidade desta consulta (B.V.9, p. 4-9, tradução nossa, grifos nossos).

No mesmo sentido foi o voto do magistrado Juan Oswaldo Alvarado, que, embora tenha ingressado no TCP após a *Declaración Constitucional Plurinacional 0002/2014*, proferiu, em 14 de novembro de 2014, também um voto dissidente em relação à referida declaração, referente à submissão dos Estatutos de AIOC ao controle de constitucionalidade prévio:

Pela natureza desses povos, sua relação com o Estado Plurinacional e com a Constituição Política do Estado; este Tribunal não deve entrar na análise prévia dessas normas básicas, pois está imbuída de uma diferença radical em relação aos estatutos departamentais e às cartas orgânicas dos governos municipais.

(...) a autonomia indígena não se trata de uma simples declaração ou declaração retórica, mas da gestão de seus assuntos e do direito de usufruir dos recursos necessários para fazê-lo no âmbito de seus próprios procedimentos e decisões, como produto de sua preexistência anterior à invasão espanhola, à colônia ou ao modelo liberal que implementou modelos administrativos estrangeiros, que o Estado Plurinacional pretende expulsar, condição que só ficará clara se respeitarmos os usos e costumes da NePIOC evitando submetê-los ou incluí-los a construções que não são suas.

Em conclusão, a Constituição Política do Estado, com base nos artigos mencionados e em coerência com os tratados internacionais de direitos humanos, garante a coexistência das autonomias que denominaremos formais, sujeitas a rigorosos procedimentos e controles do Estado para seu exercício e inscrição; e as autonomias indígenas que são regidas por seus próprios procedimentos de acordo com o art. Decreto Supremo 289 que diz: “A autonomia indígena original campesina consiste no autogoverno como exercício de autodeterminação das nações e povos indígena original campesinas, cuja população compartilha território, cultura, história, línguas e organização ou direitos sociais e econômicos próprios”; consequentemente, este Tribunal deve intervir apenas em sua aplicação, quando sua coexistência for prejudicial aos direitos fundamentais dos habitantes e estes, ações de mecanismos de defesa; com base no qual se conclui que os NePIOC não são necessariamente obrigados a apresentar por escrito seus Estatutos (B.V.14, p. 1-2, tradução nossa).

As fundamentações colacionadas são claras ao apontar os problemas em submeter a um controle prévio de constitucionalidade normas que foram elaboradas por e a partir de sociedades que se fundam e se desenvolvem sobre premissas não ocidentais, liberais e capitalistas.

Embora as autonomias estejam inseridas dentro do marco do Estado Plurinacional da Bolívia, devendo, como tal, se submeter às disposições constitucionais, sabe-se que a atuação jurisdicional não se limita à mera interpretação normativa, sendo considerada, hoje, como atividade criativa, mutante e dinâmica, de modo que a norma jurídica que resulta da atividade judicante varia de acordo com tempo, lugar e sujeito. Por esse motivo, existem diversas pesquisas no ramo do Direito e da Psicologia que, fundadas nas contribuições do Realismo Jurídico e com o apoio da filosofia experimental, tentam desvendar os processos de decisão e identificar seus fatores condicionantes, de modo a responder a seguinte pergunta: como os juízes decidem?<sup>15</sup>.

Nesse sentido, submeter normas abstratas, que jamais foram aplicadas ao caso concreto e que foram produzidas por sociedades com estruturas sociais e políticas não dominantes, ao crivo de um controle de constitucionalidade realizado por um Tribunal majoritariamente não indígena, pode gerar, na prática, uma diminuição exacerbada do direito de autodeterminação das NePIOC, porque passam a ser estruturadas, também, pelas instituições do Estado liberal.

No caso específico, embora não se tenha acesso à autodeclaração étnica dos Magistrados do Tribunal, da análise dos elementos contidos na cartilha “*Elección de Magistrados*” (PÁGINA SIETE, 2011), elaborada para apresentar à população as opiniões e trajetórias dos candidatos aos órgãos judiciais nas eleições de 2011, verifica-se que apenas Effren Choque Capuma, relator dos presentes autos, apresenta-se como autoridade indígena originária – *Jilaqata Qhamacha*.

Os Ministros que proferiram os votos dissidentes apresentam-se apenas pelos seus atributos técnico-acadêmicos, não sendo possível precisar, por isso, quais dos integrantes do TCP provenientes do sistema indígena originário campesino, por autoidentificação pessoal, nos termos da Lei nº 028/2010 (PÁGINA SIETE, 2011).

---

<sup>15</sup> Sobre as pesquisas empíricas realizadas no campo da decisão judicial no Brasil, confira-se HORTA; COSTA, 2020; STRUCHINER; BRANDO, 2014.

Ainda assim, persiste a problemática apontada, mesmo porque o processo de formação subjetivo, na Bolívia, como apontado no capítulo 2, é complexo e envolve diversos jogos de poder, com negociação de identidades, movimento que contribui para a perpetuação da diferença.

Dessa forma, enquanto não houver significativa mudança estrutural – no caso aqui analisado, em relação à Autonomia Indígena Originário Campesina – o movimento, mesmo quando realizado por pessoas anteriormente às margens do sistema de poder, tende a reproduzir substancialmente – embora com significativa mudança – a matriz de poder colonial e o colonialismo interno, aqui consubstanciados no Direito e nas estruturas do Estado liberal moderno.

Não por outro motivo, verifica-se uma tendência, na decisão do Tribunal, em reproduzir princípios, estruturas e modelos tipicamente oriundos dos Estados ocidentais, a exemplo do trecho que considerou inconstitucional o dispositivo que confere à *Laymis Parla*, órgão legislativo, a faculdade regulamentadora das leis de nível central do Estado, no exercício das competências compartilhadas e concorrentes.

Segundo a fundamentação do Tribunal, a atribuição regulamentadora é inerente ao órgão executivo do Estado, razão pela qual deveria ser atribuída ao *Lanqsçñi paqh ma eph*.

O Tribunal, ao analisar a questão, sequer cogitou o fato de a divisão de poderes ser uma construção moderna, que, inclusive, tem seus contornos delineados de acordo com os preceitos e a cultura jurídica e política local, sendo plenamente possível se cogitar uma redistribuição de funções que mantivesse estruturas para o controle contra o abuso de poder.

Na obra “*Constitutionalism and the separation of powers*”, M. J. C. Vile (1998) faz um estudo da história da teoria separação de poderes, levantando o véu da crença no instituto como único capaz de controlar o poder. A separação de poderes é, assim como os conceitos de Estado, democracia e cidadania, uma construção histórica que, como tal, é alterada de acordo com tempo, lugar e relações de poder.

Por se tratar de instituição arraigada no Estado liberal moderno, no entanto, a separação de poderes é encoberta pelo poder simbólico do Estado, que abriga o questionamento científico. Como aponta Bourdieu (2014, p. 219), essa imposição simbólica ocorre porque o Estado se estabelece a partir da ordem simbólica que ele

próprio estabelece, tanto objetivamente, nas coisas, quanto subjetivamente, nas estruturas mentais. Por meio dessa dupla imposição da ordem simbólica, “o Estado tende a fazer admitir como algo óbvio, como evidente, um grande número de práticas e instituições”. A análise histórica permite desmistificar essas crenças e evidenciar a historicidade dos conceitos, que nada mais são do que fruto de embates políticos, mobilizados pelos mais diversos interesses.

A declaração de inconstitucionalidade de norma de Estatuto de AIOC sobre atribuição de competência sob a mera alegação de “pertencimento do poder regulamentar ao Poder Executivo” (B.DJ.8), sem o questionamento, primeiro, do porquê da referida divisão, e, segundo, da existência de prejuízos no caso da manutenção do dispositivo, acaba por violar materialmente o direito à autonomia dos PyNIOC, pois submete-os a uma estrutura pautada no Direito moderno, que não necessariamente se coaduna com a cultura e a política local.

Da análise dos autos em questão verifica-se que, em atendimento à decisão do TCP, a Nação de Uru Chipaya reformulou parcialmente seu Estatuto, naquilo indicado como incompatível com a Constituição, e o submeteu, em 14 de agosto de 2014, novamente, ao crivo do Tribunal para controle prévio de constitucionalidade. Como consequência, o TCP emitiu, em 13 de novembro de 2014, a *Declaración Constitucional Plurinacional 0070/2014* (B.DJ.13), relatada por Zenón Hugo Bacarreza Morales, diante da assunção da Presidência do Tribunal por Efren Choque Capuma, então relator do feito.

Na decisão, todos os dispositivos suscitados e devidamente alterados são considerados, agora, compatíveis com a Constituição, com exceção do artigo que estabelece as atribuições e funções do *Lanq̄s̄ni paqh mā eph*. Explica-se.

Na *Declaración Constitucional Plurinacional 002/2014*, viu-se que o trecho que atribuía a função regulamentar ao órgão legislativo da AIOC, o *Laymis Parla*, foi considerado não compatível com a Constituição por violar a divisão de poderes, ou seja, por atribuir função supostamente intrínseca do Poder Executivo ao órgão do Poder Legislativo.

Na tentativa de adequação aos termos da decisão, o órgão deliberativo de Uru Chipaya transplantou, em sua integralidade, o dispositivo para as funções do *Lanq̄s̄ni paqh mā eph*, órgão executivo, que passou a contar com a seguinte redação:

Artigo 41 (Atribuições e funções do Lanq̄s̄ni paqh mā eph)

O Lanq̄s̄ni paqh mã eph – Órgão Executivo do Governo Autônomo da Nação Originária Uru Chipaya, além das competências que lhe são assinaladas, tem as seguintes atribuições:

(...)

p) formular e aprovar leis de desenvolvimento e regulamentar as leis do nível central do Estado no marco do exercício das competências compartilhadas e concorrentes (B.DJ.13, p. 3, tradução nossa).

Como se vê, ao proceder a redistribuição das atribuições, o órgão deliberativo concedeu ao órgão executivo da AIOC a atribuição de “formular e aprovar leis de desenvolvimento”, que para o Tribunal seria uma atribuição inerente ao órgão legislativo:

(...) o órgão deliberativo propõe a incorporação desse dispositivo como atribuição adicional do executivo daquele governo, sem perceber que agora a prerrogativa incorporada, confere indevidamente àquele órgão, a função de formular e aprovar leis de desenvolvimento no nível central do Estado, poder que sob os mesmos fundamentos expostos ao realizar o teste de constitucionalidade do art. 37 alínea b) do projeto original, hoje é necessário declarar a incompatibilidade da frase: "Formular e aprovar leis de desenvolvimento e" do art. 41 alínea p) do projeto reformulado, uma vez que é um poder inerente ao corpo legislativo do governo autônomo da Nação Originária Uru Chipaya (B.DJ.13, p. 8, tradução nossa).

Diante disso, foi declarada a incompatibilidade da frase "Formular e aprovar leis de desenvolvimento e" do art. 41 do Estatuto com a Constituição, e determinado que o órgão deliberativo da Nação Uru Chipaya adequasse o projeto às disposições contidas nesta declaração e na anteriormente formulada.

Assim, verifica-se que, mesmo após a alteração do seu relator, o Tribunal continuou com o mesmo entendimento a respeito da delimitação das funções e atribuições dos Órgãos Legislativo e Executivo, sobre as quais já foram tecidas as devidas considerações acima.

Considerando a decisão do Tribunal, a Nação de Uru Chipaya apresentou, pela terceira e última vez, o seu projeto de Estatuto Autonômico para a avaliação prévia de constitucionalidade pelo TCP, em 11 de fevereiro de 2015. Realizada a alteração indicada na *Declaración 0070/2014* – supressão da expressão “Formular e aprovar leis de desenvolvimento e” nas atribuições do Órgão Executivo – o Tribunal declarou, em 27 de março de 2015, por meio da *Declaración Constitucional Plurinacional 0091/2015* (B.DJ.16), a compatibilidade do art. 41 do Estatuto, e reiterou todos os termos das demais declarações, considerando, assim, como compatíveis todos os dispositivos do projeto. Na ocasião, o Magistrado Juan Oswaldo Valencia Alvarado reiterou suas considerações anteriormente formuladas,

sobre a incompatibilidade do controle prévio de constitucionalidade dos Estatutos de Autonomia Indígena Originário Campesina.

Munida da Declaração de Constitucionalidade do seu Estatuto de Autonomia, a Nação de Uru Chipaya deu início aos trâmites finais do seu processo, consistentes na aprovação do Estatuto e na posterior implantação do seu Governo Autônomo.

### **4.3**

#### **O referendo de aprovação do Estatuto e a implantação do Governo Autônomo**

Conforme estabelece a LMAD, o órgão deliberativo da Nação Uru Chipaya solicitou ao Órgão Eleitoral Plurinacional a convocatória de um referendo para a aprovação do Estatuto de Autonomia declarado constitucional pelo TCP. Como Uru Chipaya já era um Município antes da aquisição da AIOC, não foi necessária a criação, por lei, de uma unidade territorial correspondente.

Diante disso, o OEP realizou, em 20 de novembro de 2016, o Referendo de Estatutos Autonômicos e Cartas Orgânicas 2016, em que foram votados, dentre outros, os Estatutos Autonômicos Indígena Originário Campesinos de Mojocoya (reprovado), Raqaypampa (aprovado) e Uru Chipaya (aprovado):

## RESULTADO CONSOLIDADO GENERAL



Departamento	Entidad territorial autónoma	Número de mesas	Porcentaje de participación	Personas Habilitadas	SÍ		NO		Votos			
					Votos	Porcentaje	Votos	Porcentaje	Válidos	Blancos	Nulos	Emitidos
Chuquisaca	Sucre	912	79,70 %	201.147	51.398	34,92 %	95.793	65,08 %	147.191	3.542	9.583	160.316
	Mojocoya	18	78,10 %	3.406	1.012	40,64 %	1.478	59,36 %	2.490	84	86	2.660
La Paz	Viacha	233	76,88 %	51.915	15.005	40,97 %	21.617	59,03 %	36.622	877	2.412	39.911
Cochabamba	Arque	22	78,17 %	4.360	2.174	71,75 %	856	28,25 %	3.030	164	214	3.408
	Vinto	153	67,79 %	34.603	9.650	44,91 %	11.838	55,09 %	21.488	667	1.302	23.457
	Totora	37	81,38 %	7.552	3.937	68,97 %	1.771	31,03 %	5.708	215	223	6.146
	Raqaypampa	19	86,58 %	3.837	2.868	91,78 %	257	8,22 %	3.125	141	56	3.322
Oruro	Chipaya	5	63,93 %	915	438	77,39 %	128	22,61 %	566	11	8	585
Tarija	Gran Chaco	476	73,40 %	100.824	49.932	72,41 %	19.026	27,59 %	68.958	1.961	3.088	74.007
Santa Cruz	El Torno	146	77,09 %	31.700	16.730	74,99 %	5.581	25,01 %	22.311	703	1.422	24.436
	Buena Vista	41	75,02 %	8.073	3.381	59,12 %	2.338	40,88 %	5.719	158	179	6.056
	Yapacaní	134	75,41 %	28.674	11.239	55,68 %	8.947	44,32 %	20.186	565	872	21.623
	Gutiérrez	37	77,52 %	5.973	2.722	63,11 %	1.591	36,89 %	4.313	166	151	4.630
	Cuatro Cañadas	47	75,40 %	10.253	3.046	42,05 %	4.197	57,95 %	7.243	193	295	7.731
	El Puente	34	68,30 %	6.233	2.694	67,45 %	1.300	32,55 %	3.994	108	155	4.257
<b>Total</b>		<b>2.314</b>	<b>76,59 %</b>	<b>499.465</b>	<b>176.226</b>		<b>176.718</b>		<b>352.944</b>	<b>9.555</b>	<b>20.046</b>	<b>382.545</b>

Figura 6 – Resultado oficial do Referendo de Estatutos Autônômicos e Cartas Orgânicas de 2016

Fonte: OEP, 2016.

Existe pouca informação disponível sobre o processo de aprovação do Estatuto de Uru Chipaya. Não há, por exemplo, relatos, nesse período, de interferência da administração municipal, como ocorreu em Totora Marka, embora o percentual de aprovação tenha sido muito mais baixo do que o percentual do referendo para a aquisição da autonomia.

Sobre o referendo, Guarachi Huanca (2017, p. 21, tradução nossa) apresenta algumas informações com base em entrevista e documentos, que podem servir para compreender melhor o processo:

diante do referendo para aprovar o Estatuto de Autonomia Originário da Nação Uru Chipaya, nenhuma organização ou pessoa teve poderes para fazer campanha a favor ou contra sua aprovação. Os tatas e as mama t'allas, as autoridades originais (Hilakatas), convocaram e realizaram reuniões e workshops nos quatro ayllus com o apoio do Ministério das Autonomias e Descentralização.

Durante a socialização houve problemas, principalmente com a língua, já que os técnicos não conhecem a língua chipaya. Além disso, os técnicos que estavam na fase de socialização do referendo não participaram do processo de elaboração e aprovação do Estatuto, lamentaram a ausência de Zacarías Huarachi (presidente do órgão deliberativo), que poderia explicar o projeto de estatuto em a linguagem típica dos Chipayas.

Em Uru Chipaya havia cinco mesas em três distritos eleitorais, três mesas na unidade educacional Santa Ana de Chipaya, uma em Wistrullani e outra na unidade educacional Puente Topáter-Ayparavi. Às quatro da tarde as cinco mesas fecharam e nelas foi registrado um absentismo de 36,07% (330 pessoas não compareceram a votar), num total de 915 pessoas inscritas. Algumas opiniões apontam que o absentismo se deu por diferentes situações: uma primeira causa seria que a maioria dos moradores não chegou, especialmente os do Chile, por falta de informação e dúvidas que tinham sobre a autonomia originária da Nação Uru Chipaya; só teriam chegado aqueles que defendem a autonomia. Outro grupo importante são aqueles que, estando em Chipaya, não compareceram ao ato eleitoral porque tinham dúvidas e não queriam comprometer o seu voto aprovando ou rejeitando o estatuto. No referendo sobre o acesso à autonomia original da Nação Uru Chipaya (2009), o absentismo atingiu 34,99% de um total de 723 inscritos.

Assim, observa-se que aqui se repete a questão da ausência de informação, pelos interessados, quanto ao real significado da adesão da autonomia, o impacto disso na vida das pessoas e as vantagens decorrentes dessa escolha. Ao que parece, o fato da Nação Uru Chipaya se fundar em preceitos de democracia comunitária não lhe isenta dos problemas da democracia representativa, notadamente da centralização do poder e da atuação política, ainda que possivelmente exista em menor escala – até pela quantidade de pessoas envolvidas.

Seja como for, a ausência de informações sobre as consequências da aquisição da AIOC para a população parece ser um problema recorrente nas NePIOC, tendo em vista que ocorreu, no mínimo, em dois casos conhecidos – o de Totota Marka e de Uru Chipaya –, contribuindo no primeiro, inclusive, para a rejeição do Estatuto de Autonomia.

Ainda que diante das adversidades, a Nação de Uru Chipaya conseguiu a aprovação do seu Estatuto de Autonomia, em 20 de novembro de 2016, com 77,39% dos votos, seguindo, com isso, o processo para a sua fase final: a implantação do Governo Autônomo.

O art. 55 da LMAD (B.L.3) dispõe sobre a conformação dos governos autônomos após a aprovação dos respectivos Estatutos, estabelecendo prazos de

acordo com o tipo da autonomia pretendida e da forma de aquisição. Nas autonomias departamentais, regionais e municipais, o governo será conformado nas eleições seguintes, de acordo com o regime eleitoral; nos Municípios que passam a adotar a AIOC, após a conclusão do mandato das autoridades municipais em exercício; e nas AIOC regionais ou estabelecidas a partir de TIOC, nos prazos e com os procedimentos estabelecidos nos próprios estatutos, com a supervisão do Órgão Eleitoral Plurinacional.

Há, entretanto, uma exceção legal: nos Municípios que optaram por tornar-se Autonomias Indígena Originário Campesinas no referendo de dezembro de 2009, para a formação de seus primeiros Governos Autônomos Indígena Originário Campesinos serão observados também os prazos e procedimentos estabelecidos no respectivo Estatuto. Assim, o mandato das autoridades municipais eleitas nas eleições de 4 de abril de 2010 cessaria quando o GAIOC tomasse posse.

Pelo teor do inciso, nota-se que o legislador desconhecia, no momento de sua edição, as consequências da burocracia e dos requisitos necessários à aquisição da AIOC, posto que previu a possibilidade de conformação dos Governos Autônomos antes mesmo das eleições de abril de 2010, quando, em realidade, o primeiro referendo de aprovação de Estatuto de Autonomia Indígena Originário Campesina – que autoriza a conformação dos Governos Autônomos – só veio ocorrer em 2015.

Assim, apesar de Uru Chipaya se adequar, em tese, à exceção estabelecida no inciso II do art. 55 da LMAD, a conformação de seu Governo Autônomo aconteceu apenas em 2018, mais de um ano após a aprovação do seu Estatuto. A demora, também, pode ser creditada a diversos fatores, em especial a ausência de apoio das autoridades municipais e a imensa mobilização necessária para a realização dos preparativos fiscais e administrativos exigidos.

Como relata Guarachi Huanca (2017, p. 22, tradução nossa),

o Excelentíssimo Prefeito Vicente López não apoiou a socialização com transporte ou recursos, enquanto os vereadores nada disseram ou fizeram em favor da autonomia. Por fim, o prefeito expressa sua satisfação com a aprovação dos Estatutos, pois poderá se dedicar ao seu negócio. Ele prefere ficar na história como a principal autoridade do governo autônomo municipal de transição para o novo Governo de Autonomia Original da Nação Uru Chipaya. Este é o contexto das declarações de Vicente López, prefeito de Chipaya: “Estou muito satisfeito com o resultado do referendo: meus irmãos votaram pela aprovação da autonomia de Uru Chipaya. Agora estou esperando a convocação dos hilakatas para o Chawkh Parla ou grande conselho; vou participar e aceitarei as decisões que forem adotadas.

Entendo que estamos vivendo a fase de transição. Minha sugestão é que você possa transferir até o mês de março de 2017 para entregar [ao governo municipal] de uma forma boa”.

Ainda segundo Guarachi Huanca (2017, p. 22, tradução nossa), também teve um papel de destaque na transição o Deputado Nacional Santos Paredes, eleito pela circunscrição especial dos Urus no Departamento de Oruro, posto que ele

havia sido designado candidato do Manazaya ayllu para representar a Nação Uru Chipaya, mas a objeção apresentada pelos líderes do MAS de Chipaya, que não permitiram que ele se apresentasse como candidato do MAS, alegando que ele foi eleito conselheiro e prefeito por partidos neoliberais (MNR e MIR), obrigou-o a se apresentar como candidato pela Unidade Democrática e foi eleito Deputado Nacional. Desde que assumiu essas funções, ele acompanhou os Hilakatas em seus esforços e na decisão adotada para aprovar seu status autônomo em um referendo. As autoridades originais observaram que não há coordenação entre o Deputado Nacional e o Governo Municipal.

Já no Encontro Nacional das Autonomias Indígenas Originárias, oficina executada pela ONG italiana *Cooperazione Internazionale* (COOPI) com a participação do *Viceministerio de Autonomías*, da CONAIOC e das AIOC, consignou-se as dificuldades práticas inerentes à criação de um novo Governo na Nação Uru Chipaya:

Uma de suas primeiras tarefas foi preparar o processo de encerramento e transição, que consistia em declarar concluída a figura jurídica do município, que incluía seus sistemas administrativo e jurídico, para abrir caminho para a abertura de novos sistemas reconhecidos na estrutura de Uru Chipaya, para posteriormente sistematizar toda a documentação jurídica, contábilística, tesouraria, administrativa e técnica tanto do Executivo como do Legislativo, para posteriormente processar o novo código institucional e autorização de contas para poder utilizar os recursos que lhe são atribuídos. Todo este procedimento contou com a assessoria de instâncias do nível central como o Vice-Ministério das Autonomias e o Ministério da Economia e Finanças Públicas, que através da Resolução Ministerial n.º 1107 conseguiram despoluir este processo. Os aspectos administrativos acabam recaindo no Lanqsñi Paqh Mä Eph como instância executiva da AIOC e as tarefas legislativas no Laymis Parla.

A partir de 2018 e após ter sancionado este procedimento, com apoio interinstitucional, a AIOC Chipaya inicia a elaboração do seu novo POA 2018 e aspectos fundamentais como o processamento de um novo NIT, a abertura de Contas Correntes Fiscais, a autorização de assinaturas e a elaboração de um Manual de Organização de Funções (MOF) e/ou regulamentos regionais para a gestão de contas fiscais correntes. Mas é precisamente neste momento que no início de uma nova administração surge um grave problema, as contas tinham sido encerradas, mas durante os primeiros dois meses não havia nenhuma autoridade reconhecida pelo sistema financeiro do Estado para desembolsar os recursos, essa autoridade que havia servido como prefeito foi para o Chile e não havia ninguém que pudesse assinar a movimentação de dinheiro, pela qual a AIOC ficou paralisada por cerca de dois meses.

Saneado esse percalço, se procedeu a primeira Lei de Abertura Autônômica e seu registro SIGEP do seu POA como AIOC, dando assim origem a uma nova entidade reconhecida pelo Estado (ENCUENTRO NACIONAL DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS, 2019, p. 5).

Ainda sobre a implementação, tem-se que

o primeiro passo foi a implementação de regulamentos como a eleição de suas autoridades, onde para escolher seu órgão executivo o procedimento era "girar" que consiste em fazer uma fila atrás do candidato de sua escolha, sendo a mais longa a que anuncia o vencedor candidato. A autoridade que recebeu mais apoio naquele momento não estava presente, pois muitos outros residentes estavam na República do Chile trabalhando em outras atividades, foram notificados posteriormente e assumiram suas funções de representação. A posse da nova autoridade demorou três meses devido à sua ausência, o que fez com que muitos serviços ficassem truncados por falta de pagamento, sendo um momento complicado até para fechar as demonstrações financeiras, mas uma vez regulamentado, passou a exercer a sua autonomia (ENCUENTRO NACIONAL DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS, 2019, p. 17, tradução nossa).

Dos referidos relatos, percebe-se a existência de dificuldades políticas, mas sobretudo práticas e financeiras no que diz respeito à implantação do Governo Autônomo, que mesmo após o seu início, em 2018, permanece enfrentando obstáculos, razão pela qual se pode falar, em verdade, em transição e implementação gradual.

Segundo restou consignado no Encontro Nacional,

para as autoridades originárias de Chipaya, o desafio gira em torno de quatro elementos: a gestão eficiente de seus recursos, a geração de recursos próprios, a coordenação com o nível central do Estado e, finalmente, a administração da justiça, principalmente ao aplicar seu Estatuto Autônômico.

A administração eficiente de seus recursos requer um planejamento adaptado à sua forma de organização e ao calendário agrícola que permita antecipar diferentes situações e alocar recursos para isso. A geração de seus próprios recursos econômicos gira em torno do uso dos elementos exploráveis que o território Chipaya pode ter, um dos setores que eles veem surgir nesse aspecto é o turismo com o apoio de instituições como GVC que contribuíram para a construção de abrigos para atrair mais turistas. A articulação com o nível central do Estado é um aspecto fundamental para dar maior visibilidade às AIOCs a nível nacional e que permite gerar maior apoio às que já foram criadas e às que estão em vias de o fazer, em além da possibilidade de captação de recursos de fontes como o Fundo Indígena. Por fim, a administração da justiça passa pela harmonização e não sobreposição entre as normas e procedimentos nesta área com as normas vigentes sobre a justiça no país (2019, p. 6, tradução nossa).

Mesmo diante dos desafios efetivamente enfrentados e aqueles vindouros, a Nação Uru Chipaya logrou a consolidação do seu Governo Autônomo Indígena

Originário Campesino, sendo uma das NePIOC que concluíram o processo iniciado ainda em 2009 de aquisição de autonomia.

#### 4.4

#### **As dificuldades para a aquisição da autonomia: contradições e disputas de poder na sociedade boliviana**

Até aqui, buscou-se identificar, por meio do estudo das principais discussões existentes no período da Assembleia Constituinte, dos dispositivos legais e constitucionais, das regulamentações e da análise dos processos de aquisição de autonomia, em especial o de Uru Chipaya, a forma por meio da qual a Bolívia vem concretizando a autonomia indígena originário campesina, prevista na Constituição de 2009 e na LMAD.

A partir desses estudos, foi possível compreender o significado atribuído à Autonomia Indígena Originário Campesina pela lei. Foi possível, ainda, observar a existência de diversas dificuldades que se relacionam, por vezes, à aquisição da autonomia enquanto processo, e, por vezes, ao significado atribuído à autonomia, ou seja, ao alcance dessa autonomia e suas consequências jurídicas, políticas, sociais e econômicas.

Conforme visto no capítulo 2, a Bolívia é um Estado que se formou a partir de relações coloniais, que não deixaram de existir com o fim do controle jurídico da Metrópole sobre a colônia. Uma vez que o colonialismo atuou fortemente na construção de subjetividades raciais, a Proclamação da República serviu apenas para reposicionar as relações de poder, que continuaram a se operar internamente, marcadas pela matriz de poder colonial.

Ainda no capítulo 2, vimos como essas relações raciais são mutantes, relativas, posto que negociadas entre os agentes. Ademais, são relações alteradas pelo dispositivo da mestiçagem e pelas dinâmicas sociais, que se modificam com os anos a partir de mobilizações de setores sociais e das próprias sociedades autônomas existentes na Bolívia, que pleiteiam não apenas o reconhecimento de sua cultura e forma de vida, mas também dos seus institutos, sua organização interna e sua política, que sobreviveram – não ilesas – à modernidade.

Com base nessa compreensão, passamos, neste tópico final, a analisar, de forma contextualizada, os desafios enfrentados pelas NePIOC na concretização da

Autonomia Indígena Originário Campesina, compreendendo os motivos que ensejaram esses entraves.

Para a referida análise, os desafios serão divididos em duas espécies: aqueles relativos ao andamento e à finalização do processo de aquisição, e aqueles relativos à abrangência e à materialização da autonomia.

Vamos a eles.

#### **4.4.1**

#### **Desafios à aquisição de autonomia enquanto processo**

Em razão da metodologia utilizada no presente trabalho, que contou com prevalência de análise documental e bibliográfica, grande parte das questões identificadas se referem exatamente às dificuldades enfrentadas pelas NePIOC na conclusão dos processos de aquisição de autonomia.

Conforme visto no capítulo 3, das 39 NePIOC que manifestaram interesse em adquirir a AIOC, apenas 13 tiveram seus estatutos aprovados pelo Tribunal Constitucional Plurinacional; destes, 3 tiveram seus estatutos reprovados por referendo (Totora, Mojocoya e Huacaya), 3 finalizaram o processo, com implementação do GAIOC (Charagua e Chipaya e Raqaypampa), 1 teve seu estatuto aprovado por referendo e aguarda a implementação do GAIOC (Salinas) e 6 aguardam aprovação do estatuto (Pampa Aullagas, Lomerío, Corque Marka, TIM Beni, Kereimba Iyaambae e Jatun Ayllu Yura). As demais 26 NePIOC sequer contam com aprovação de seus estatutos pelo TCP.

Além da quantidade de processos, o estudo procurou mostrar seu tempo médio de tramitação, calculado em 86 meses. Para o cálculo, foram utilizados apenas os 13 processos que contam com aprovação do estatuto pelo TCP, e desconsiderados os últimos dois anos, em razão da pandemia.

A baixa quantidade de processos de aquisição de autonomia bem-sucedidos e o alto tempo de tramitação foram os indicativos iniciais utilizados para perceber a existência de graves falhas na implementação da autonomia: ora, se após 12 anos de promulgação da Constituição apenas três NePIOC conseguiram concretizar seu Governo Autônomo, alguma coisa, ou muitas coisas estavam impedindo a finalização dos processos.

Para tentar identificá-las, o presente trabalho procurou destrinchar, ao máximo, o processo de aquisição de AIOC, verificando a existência de nove etapas a serem cumpridas pelas TIOC que desejassem adquirir a AIOC, e sete etapas necessárias para que os Municípios desejassem acedessem à AIOC.

A identificação das etapas, por si só, já permitiu observar o primeiro entrave: o excesso de requisitos legais, de burocracias e a existência de mais requisitos a serem cumpridos pelas TIOC do que pelos Municípios para a aquisição da qualidade governativa.

Com efeito, as NePIOC que desejavam adquirir a AIOC necessitavam passar por um longo processo, que se iniciava com a solicitação do Certificado de Ancestralidade, passava por um referendo de acesso à AIOC, pela conformação de um órgão deliberativo, pela elaboração do Estatuto, pelo controle de constitucionalidade do Estatuto, por um novo referendo de aprovação, dessa vez do Estatuto, e, finalmente, pela conformação do Governo Autônomo. No caso da aquisição via TIOC, acrescentavam-se duas etapas: a aquisição de Certificado de Viabilidade Governativa e Populacional, e a criação de entidade territorial via lei. E em praticamente todas as etapas foi possível identificar problemas de diferentes tipos.

Apesar de não existir dados sobre os pedidos de aquisição de Certificado de Ancestralidade, foi possível verificar, de acordo com os documentos extraídos do sítio eletrônico do *Viceministerio de Autonomías* (B.D.31 e B.D.32), que o procedimento contava com diversas etapas, passando por avaliações técnicas – inclusive estudo de campo – e legais até a expedição de uma resolução administrativa e a publicação de uma notificação.

De igual forma, o Certificado de Viabilidade Governativa e Populacional, necessário apenas às TIOC, gerou grande problemas às NePIOC que desejavam adquirir a AIOC, por limitar demasiadamente o acesso ao direito reconhecido constitucionalmente. Isso porque, a aquisição dos referidos certificados dependia da existência de uma base populacional mínima e da verificação, pelo *Viceministerio de Autonomías*, da existência de um critério de organização e de um plano territorial, como se depreende dos documentos B.D.33 e B.D.34.

A necessidade de uma população mínima, assim como de continuidade territorial, foi extremamente criticada, pois impediu que nações e povos originários, que mantiveram, durante os últimos séculos, suas estruturas políticas e culturais,

pudessem pleitear a aquisição de uma autonomia governativa por requisitos que sequer estão presentes na Constituição, violando o seu direito à autodeterminação.

A exigência desses documentos parece ser, ainda, um dos motivos pelos quais a maioria dos processos de aquisição de AIOC via TIOC encontram-se parados na primeira fase, como se observa da Tabela 1.

Já em relação ao referendo de aquisição da AIOC, foi a experiência de Uru Chipaya, analisada mais profundamente, que mostrou dificuldades, notadamente causadas pelas autoridades municipais. Conforme visto, adquirido o Certificado de Território Ancestral, e, no caso de acesso via TIOC, também os certificados de Viabilidade Governativa e Territorial, passava-se à convocação do referendo de aquisição de autonomia, que requer: 1) solicitação e coleta, pelas autoridades originárias, de livros do Tribunal Departamental Eleitoral para a inscrição de aderentes por iniciativa cidadã; 2) preenchimento dos livros, sendo necessário, à época, a adesão de 10% do registro eleitoral (hoje é 30%); e 3) solicitação da resolução municipal aprovada pelo Conselho Municipal e promulgada pelo prefeito.

No estudo realizado por Guarachi Huanca (2017) a respeito da autonomia de Uru Chipaya, foi possível vislumbrar a ausência de interesse – e mesmo a contrariedade – das autoridades municipais em levar a cabo o processo, fato que pôde ser observado não apenas nesta etapa, mas em diversas outras, e também em outros processos, como o de Totorá Marka – que contribuiu decisivamente para o seu fracasso.

Em “*Autogobierno indígena: esa buena idea*”, Exeni Rodríguez (2021) aponta como uma das barreiras primordiais o “*factor alcade*”, consubstanciado na ausência de um governo transitório da própria AIOC, que é exercido pelas próprias autoridades municipais. Essas autoridades, apegadas ao seu cargo e aos seus poderes, realizam ações para bloquear a formação dos órgãos deliberativos, colocando obstáculos à aprovação do estatuto, negando recursos financeiros e fazendo campanhas – inclusive de desinformação – para que as votações sejam rechaçadas.

Como vimos, foi exatamente o que ocorreu em Uru Chipaya e em Totorá Marka, em diferentes momentos. Enquanto no primeiro houve uma forte resistência principalmente no primeiro referendo e na elaboração do estatuto, que contou com inúmeros bloqueios por parte das autoridades municipais, no segundo, a campanha

de desinformação, em especial no referendo de aprovação do estatuto, tomou fortes proporções, afetando diretamente o seu resultado.

Cumprе destacar que, ao contrário do que se poderia supor inicialmente, as autoridades municipais muitas vezes eram filiadas ao MAS, que sempre se posicionou, como partido, a favor das autonomias indígenas. Conforme vimos no início do capítulo 3, embora se falasse, no processo constituinte, na existência de “duas Bolívias” que representavam projetos de governo distintos, existem diversos conflitos internos entre antigos aliados, notadamente quanto à descentralização do poder, necessária ao fortalecimento tanto das elites locais, quando das formas de operacionalização da democracia comunitária e das nações e povos indígenas.

As diferenças de projetos e o “boicote” das autoridades municipais, ainda que pertencentes ao MAS, podem também ser explicados pelo colonialismo interno existente na Bolívia. Com efeito, a negociação de identidades para aceder ao poder é algo que opera continuamente no país, que pôde ser vislumbrado de forma clara em Uru Chipaya, na fala do *Alcade* Vicente López anteriormente transcrita, que, sem nunca ter contribuído para a operacionalização da autonomia, declara, após a aprovação do referendo, seu apoio à transição e à AIOC, referindo-se aos votantes como “irmãos”.

Aprovada a iniciativa de aquisição de AIOC, passa-se à conformação do órgão deliberativo e à elaboração do estatuto de autonomia, que também contam com dificuldades adversas oriundas do chamado *factor alcade*, mas não apenas elas. Como visto nos capítulos 3 e 4, a ausência de estrutura física para a realização das reuniões do conselho e a ausência de corpo técnico para auxiliar na elaboração do Estatuto, que acaba dependendo do apoio de Organizações Não-Governamentais – cujos interesses não se coadunam, necessariamente, com o das NePIOC – também dificultaram o avanço do processo de aquisição de autonomia.

Nesse contexto, mais uma vez as TIOC têm sido mais afetadas do que os Municípios, uma vez que, embora não precisem lidar com o *factor alcade*, possuem, em regra, menos estrutura e conhecimento técnico para a elaboração do Estatuto e sua submissão ao TCP.

As análises realizadas no capítulo 3, referentes à tramitação dos processos, pareceram indicar que era exatamente no período inicial, entre a aquisição do Certificado de Território Ancestral e a submissão do estatuto ao TCP, que as NePIOC mais tinham dificuldade de avançar.

Para essa conclusão, havia duas evidências: primeiro, o número de processos que se encontravam nessa primeira etapa. Dos 39 processos analisados, apenas 13 finalizaram a elaboração dos seus Estatutos e puderam submetê-los ao controle de constitucionalidade. Somente essa constatação, no entanto, não seria suficiente para chegar à conclusão da mora exacerbada nas primeiras fases do processo, posto que eles não se iniciaram na mesma data. Assim, foi necessária a análise, de forma fragmentada, do tempo de tramitação dos processos.

Da análise do tempo de tramitação dos 13 processos selecionados, chegou-se à conclusão de que, do tempo médio de tramitação, calculado em 86 meses, 46 meses eram utilizados apenas para elaborar o Estatuto e submetê-lo à análise do TCP, mais da metade do tempo de tramitação. Ademais, no referido cálculo, não foi possível identificar o tempo de aquisição dos Certificados de Ancestralidade Territorial, de Viabilidade Governativa e Territorial, nem tampouco o tempo necessário à realização do primeiro referendo de acesso à AIOC, razão pela qual se concluiu que esse tempo seria, em verdade, muito maior do que aquele contabilizado.

A identificação dos momentos de entrave dos processos, bem como de suas possíveis causas diretas são importantes não apenas para o presente trabalho, mas também para outros futuros, porque a partir dessa observação específica e contextualizada é possível elaborar estratégias e soluções, a fim de permitir uma melhor concretização da autonomia indígena na Bolívia.

Até então, os principais problemas identificados no processo de aquisição de autonomia se referiam, principalmente, ao *factor alcade* e à ausência de infraestrutura necessária para a elaboração dos estatutos. Mesmo diante dessas dificuldades, 13 NePIOC conseguiram finalizar seus documentos e submetê-los ao TCP.

No órgão judicial, o processo também apresenta dificuldades, de ordem tanto procedimentais, quanto materiais – que serão mais bem estudadas no próximo subtópico. Cumpre, aqui, especificar os entraves dessa etapa enquanto processo, que foram vislumbradas nos capítulos 3 e 4.

A análise a respeito da etapa de controle prévio do estatuto de autonomia pelo TCP se iniciou da mesma forma: a partir do número de processos e do tempo de tramitação. Conforme exposto, do universo de 39 processos iniciados, apenas 13 conseguiram submeter, efetivamente, seus estatutos ao Tribunal. Todos os 13

contava, à época do trabalho, com declarações de constitucionalidade, de modo que não há, em maio de 2022, nenhum processo de controle prévio de constitucionalidade de estatutos de AIOC em andamento no TCP.

Após essa constatação, passou-se à verificação do tempo de tramitação. Como pudemos depreender das Tabelas 3 e 4, o tempo de tramitação médio dos processos no TCP foi calculado em 16 meses. Essa média, no entanto, não representa bem a realidade, uma vez que foi possível observar, a partir de 2016, uma tendência de queda no tempo de tramitação.

Sobre essa tendência, aventamos duas possibilidades: a diminuição do trabalho do Tribunal em relação ao julgamento constitucionalidade dos Estatutos e Cartas Orgânicas, posto que a maioria foi submetida já nos primeiros anos após a promulgação da Constituição; e o fato de que, após a tramitação dos processos iniciais, assenta-se uma esfera de conhecimento, tanto por parte do Tribunal, quanto por parte das NePIOC, dos requisitos necessários ao controle prévio de constitucionalidade, facilitando a análise de processos posteriores, que contam com precedentes, resoluções e outros mecanismos de uniformização da jurisprudência.

Outrossim, observou-se que alguns processos – como o de Uru Chipaya –, possuíam prazo de tramitação muito superior à média calculada, o que justificava uma análise mais profunda. No caso objeto do presente estudo, o processo tramitou por longos 28 meses no Tribunal, correspondendo a pouco mais de um terço do seu tempo total de tramitação, de 83 meses.

Quando da análise do controle prévio do estatuto de Uru Chipaya, verificou-se que o exacerbado tempo de tramitação se deu em razão da devolução do processo, por duas vezes, para correções relacionadas à separação de poderes.

Como veremos no próximo tópico, a não aceitação, por parte do Tribunal, de outros arranjos normativos relacionados à uma forma específica de controle do poder – a separação de poderes – é um entrave à concretização da autonomia indígena, considerada em seu sentido material. Entretanto, a partir do estudo de caso de Uru Chipaya, é possível perceber que essa matéria pode ser também uma dificuldade no curso do processo para a aquisição da autonomia, porque ocasiona atrasos à sua finalização.

Por fim, tem-se a fase de aprovação do estatuto, via referendo ou consulta, e posterior implantação do Governo Autônomo.

Embora pareçam, a uma primeira vista, etapas simples de serem cumpridas, foram identificados também diversos entraves nessa etapa.

Conforme visto anteriormente, das 13 NePIOC que tiveram aprovação de seu Estatuto pelo TCP, apenas 7 conseguiram submetê-lo ao referendo de aprovação. Desse universo, 3 tiveram seus estatutos rejeitados e 4 aprovados. Dos aprovados, apenas 3 implementaram o GAIOC.

Por sua vez, a média do tempo de tramitação entre a decisão do TCP e o referendo de aprovação do estatuto foi calculada em 22 meses, desconsiderando-se os últimos dois anos, em que a pandemia da COVID-19 impediu a realização de novos referendos.

Com efeito, trata-se de tempo demasiadamente alto, que corresponde a quase um terço do tempo total de tramitação, para apenas uma etapa que depende do Órgão Eleitoral Plurinacional.

O presente estudo, entretanto, não pôde identificar, de forma aprofundada, os motivos pelos quais a fase é tão longa, com exceção de três: o fato de somente ser realizado um referendo por ano; a ausência de regulamentação quanto à consulta pelos meios próprios das NePIOC nas TIOC; e a necessidade de disponibilização de verba, pelo Município, para a convocação do referendo.

Em relação ao primeiro motivo, observa-se, da análise do sítio eletrônico do Órgão Eleitoral Plurinacional, que, desde 2015, foram realizados 6 seis referendos autônomicos: 1 em 2015, 1 em 2016, 1 em 2017, 2 em 2018 e 1 e 2019. Não houve referendos após 2019, em razão, presume-se, da pandemia da COVID-19 e do golpe de Estado.

A demora para a realização do primeiro referendo – posto que Totorá Marka, por exemplo, já contava com a declaração de constitucionalidade do TCP desde 29/11/2013 –, aliada à decisão do Órgão Eleitoral em aguardar para a realização conjunta dos referendos uma vez por ano, ocasiona algumas das distorções verificadas nos processos de aquisição de autonomia.

Uru Chipaya, objeto do presente estudo de caso, teve seu estatuto aprovado pelo TCP em 27/03/2015, entretanto, não conseguiu “ingressar” no referendo de 2015, realizado em 20 de setembro daquele ano. Assim, seu Estatuto somente pôde ser votado pela população no referendo seguinte, cerca de 20 meses após a decisão do TCP. Outras NePIOC, como Mojocoya e Huacaya, também tiveram tramitação semelhante.

Ademais da demora na convocação dos referendos, existe uma ausência de regulamentação, por parte dos órgãos eleitorais, dos mecanismos de consulta próprios das NePIOC, que devem ser respeitados.

Como visto no caso de Território Multiétnico de Beni, o estatuto, que já conta com declaração de constitucionalidade desde 15/11/2017, segue no aguardo da sua aprovação.

Exeni Rodríguez (2021) aponta como outra das barreiras primordiais para a conclusão do processo a existência de dois referendos operados em momentos distintos, um para o início do processo, e outro para a aprovação do estatuto, o que é agravado pelo fato de que o Município deve financiar, com recursos próprios, o custo das votações, que necessitam, dessa forma, de previsão orçamentária. Considerando que, em regra, as autoridades municipais não são favoráveis ao pleito, as convocações acabam sendo adiadas.

O autor aponta, ainda, a influência de outros atores, que contribuem para a estagnação dos processos de aquisição de autonomia: os residentes que não vivem na comunidade, mas mantêm vínculos orgânicos com ela e exercem influência nas decisões; os jovens, que, “sem o essencialismo identitário, representam uma interpelação geracional” (EXENI RODRÍGUEZ, 2021, p. 130, tradução nossa); e as próprias autoridades originárias, que em alguns casos abandonam seus cargos, e em outras são excluídas do processo de elaboração do estatuto:

e os fatores que afetam o itinerário AIOC? Eles também são diferentes. Para os propósitos deste ensaio, cito apenas alguns: a) migração para as cidades (especialmente de jovens), que afeta as bases comunitárias, mas pode nutrir a autonomia de outras perspectivas; b) diferentes disputas segundo interesses e história: entre povos e comunidades, entre parcialidades, entre ayllus e sindicatos camponeses, entre indígenas, entre áreas indígenas e núcleos populacionais não indígenas, entre povos (pela sede de autonomia); c) a já referida rotação periódica (geralmente anual) das autoridades orgânicas, que conduz a descontinuidades em torno do processo; d) a disputa pelo controle, ou melhor, pelos benefícios da exploração dos recursos naturais, renováveis e não renováveis; finalmente, e) a marca profunda do municipalismo e seus atalhos pelos distritos indígenas, talvez o fator mais robusto, como veremos na próxima seção (EXENI RODRÍGUEZ, 2021, p. 131, tradução nossa).

Alguns desses fatores, como a migração para outras cidades, a marca do municipalismo e as disputas internas puderam ser observadas no processo de Uru Chipaya, bem como no de Totora Marka, que teve seu estatuto reprovado.

Dessa forma, verifica-se que as dificuldades se mostram involucradas, em sua grande maioria, em dois elementos essenciais, que não necessariamente têm origens distintas: a burocracia e a disputa de poderes.

A burocracia se apresenta por meio do excesso de requisitos a serem atendidos pelas NePIOC exigidos por lei, o que exige uma enorme mobilização e força política dos interessados; das diversas etapas a serem cumpridas, especialmente pelas TIOC, o que demonstra uma discriminação dessa espécie de conversão; do tempo de tramitação das etapas, que pode se estender por vários anos, como no caso do controle de constitucionalidade do estatuto e da convocação do referendo de Uru Chipaya; e, por fim, da necessidade de dois referendos para a implantação do Governo Autônomo.

Já a disputa de poder – que também pode influenciar a parte burocrática – se opera na realização das etapas previstas em lei, por meio da demora deliberada e ou do indeferimento, por parte das instâncias políticas e governamentais, da expedição de certificados, da aprovação de lei para a criação de entidade territorial, da disponibilização de orçamento para a realização dos referendos, da disponibilização de instrumentos materiais e de pessoal para a elaboração dos estatutos, da discrepância geracional existente em algumas nações e povos, exacerbada pela migração dos jovens às grandes cidades, entre outros.

Essas disputas mostram a negociação de identidades na sociedade boliviana, a influência de atores externos, como Organizações Não-Governamentais estrangeiras, e de internos, como políticos locais, ministros do TCP, agentes do OEP, que perpetuam a colonialidade do poder, do ser e do saber, por meio da normalização de estruturas modernas ocidentais políticas e sociais, que se pretendia enfrentar com o reconhecimento do autogoverno indígena.

Essa colonialidade é sentida, também, no sentido atribuído à autonomia indígena, ou seja, nos seus aspectos materiais e na compreensão do seu alcance, que veremos no próximo subtópico.

#### **4.4.2**

#### **Desafios materiais à consolidação da autonomia enquanto autogoverno**

Enquanto alguns dos desafios identificados se referiam a questões procedimentais que impediam e/ou atrasavam a aquisição da AIOC, outros se referem ao alcance dessa autonomia, ou seja: se ela se traduz em autogoverno.

Como primeira questão identificada, coloca-se algo muito debatido já na Assembleia Constituinte, em razão da centralidade do tema para a economia e para a subsistência não só das nações originárias, mas de todo o país: o aproveitamento dos recursos naturais.

Conforme exposto no item 3.2, relativo aos encontros na constituinte, havia muito debate sobre a exploração dos recursos naturais renováveis e não renováveis e sobre a possibilidade de elaboração de obras públicas em territórios indígenas.

No texto final, acabou vitorioso o entendimento segundo o qual as NePIOC teriam direito ao uso dos recursos renováveis, e a exploração de recursos não renováveis e de obras públicas pelo governo contaria com consulta prévia não vinculante. A resolução, que buscava um consenso, não agradou os setores indígenas e gerou conflitos posteriores, como o do TIPNIS.

Nesse sentido,

o debate iniciado após a aprovação da nova Constituição pode ser lido de duas maneiras. A primeira, para apontar o caráter retórico dos elementos indígenas, que foram contrastados com uma ênfase desenvolvimentista, nada respeitosa da Pachamama. O cerimonial indígena poderia facilmente ser contrastado com a continuação e até aceleração de um desenvolvimento que, em termos de renda, poderia estar deixando ao Estado uma boa quantidade de recursos para as políticas sociais, mas que, em termos de impacto sobre o território e relação com modos de produção e exploração, não houve diferença com o que os governos anteriores haviam buscado implementar. As críticas atingiram o auge na época da "Cúpula dos Povos sobre Mudanças Climáticas", realizada em Cochabamba em 2010,<sup>22</sup> na qual o governo expôs claramente um discurso duplo, defendendo a Mãe Terra –por um lado– mas geradora de conflitos ambientais –por outro–, e com os povos indígenas que naqueles dias organizaram uma mesa paralela às do evento, dando visibilidade a esses conflitos, inclusive aquele que teve maior repercussão internacional: a construção de uma estrada pelos TIPNIS. Essa crítica foi importante na medida em que chamou a atenção para o problema que silencia as vozes indígenas. A simples menção da Pachamama não mudava o mundo em si, mas podia colocar na mesa a possibilidade de outra política, com aberturas para outros mundos que o capitalismo parecia colonizar para sempre. Este nível foi o que permaneceu invisível segundo a crítica do Pachamamismo (SCHAVELZON, 2021, p. 96, tradução nossa).

No estudo de caso deste capítulo, foi possível vislumbrar a frustração da pretensão da Nação Uru Chipaya em aproveitar os recursos existentes em seu

território, por meio da declaração de incompatibilidade de dispositivo do seu Estatuto que previa “a recuperação e o aproveitamento sustentável dos recursos evaporíticos do Salar de Coipasa, reconhecido como recurso estratégico do Estado Plurinacional” (B.DJ.8).

Outra questão – e talvez a mais importante –, se refere à existência de um controle de constitucionalidade prévio dos Estatutos de Autonomia indígena, bem como do teor das decisões proferidas pelo TCP.

Conforme visto neste capítulo, a submissão dos Estatutos de Autonomia Indígena a exames prévios de adequação à Constituição não é matéria pacífica na Bolívia, nem sequer no Tribunal. Somente no processo de Uru Chipaya, dois ministros se manifestaram pela sua não admissão, por violar fundamentalmente o direito ao autogoverno dos povos e nações originárias, previsto na Constituição e em tratados internacionais.

De fato, quando se analisa, de modo abstrato, a compatibilidade de um texto legal – nesse caso, o Estatuto – com a Constituição, deve-se ter em mente que aquela norma vai adquirir contornos próprios a partir de sua aplicação, de sua concretização no mundo dos fatos, que ocorre tanto pela interpretação atribuída pelos órgãos governamentais e judiciários, quanto pela observância espontânea da sociedade.

Quando se trata de uma norma que pretende regulamentar a organização de sociedades fundadas sob ópticas, organizações territoriais, sistemas normativos, políticos e judiciais, culturas, religiões, economia, formas de exercício da democracia, compreensões a respeito dos conceitos de comunidade e família não-hegemônicas, toda e qualquer intervenção deve ser realizada com cuidado ainda maior. De outra forma, estar-se-ia sob o risco de se tolher o autogoverno daquela sociedade, que vem sendo exercido por séculos, e moldá-la aos preceitos normativos ocidentais modernos, sob o pretexto de “adequação constitucional”.

Nesse sentido, o magistrado deve compreender os motivos pelos quais determinados conceitos e previsões estão presentes na Constituição, a imprescindibilidade de sua observância, e, com base nisso, verificar se sua finalidade está sendo atingida por meio das regulamentações exercidas pelos Estatutos.

As eleições, por exemplo, são um dos principais meios adotados pelo Estado de Direito moderno ocidental para se garantir o exercício da democracia. As

eleições são tão importantes no sistema de governo ocidental, que foram criadas teorias que atrelam a qualidade de uma democracia à presença de determinadas instituições ou arranjos que garantiriam a participação popular<sup>16</sup>.

O foco na democracia representativa, no entanto, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas. Se, por um lado, a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala amplificada, por outro, dificulta a solução das outras duas questões: a da identidade e da prestação de contas. Assim, chega-se a um limite dessas teorias democráticas hegemônicas: a dificuldade de representar agendas e identidades específicas (SANTOS, 2002).

Ademais, a teoria da democracia como instituição tem como premissa a de que todos são dotados de um grau básico de autonomia e responsabilidade, razão pela qual devem ter capacidade de votar e ser votado. Essa teoria está no cerne dos movimentos de ampliação da cidadania, posto que estabelece como uma das instituições necessárias à qualidade da democracia a cidadania inclusiva – ou o sufrágio universal.

Entretanto, ela não leva em consideração, de forma suficiente, a extrema desigualdade social e racial de determinadas sociedades, nem tampouco a diferença de poder político entre os setores sociais. Outrossim, assume a democracia representativa como única opção, ignorando outras formas de democracia comunitária e participativa, o que é um problema, pois desconsidera a dificuldade de representação de agendas específicas.

Na Constituição boliviana de 2009, vemos que as democracias participativa e comunitária encontram guarida, juntamente à representativa; entretanto, seu espaço de desenvolvimento é limitado, ocorrendo com mais frequência exatamente nos territórios das NePIOC.

Dessa forma, deve-se considerar que as democracias comunitária e participativa também atendem aos preceitos de participação popular no governo, não podendo exigir-se, a nosso sentir, que essa participação seja realizada por meio da representação.

O mesmo ocorre com a separação dos poderes.

---

<sup>16</sup> Sobre as teorias politicistas, veja-se DAHL, 2001.

Como vimos, a separação dos poderes surgiu a partir do desenvolvimento político de países ocidentais como mecanismo de contenção do poder. Considerando que os poderes são exercidos de maneira diferente, cada Estado tem uma configuração específica dos limites impostos ao exercício de determinadas atribuições por órgãos e agentes políticos. Os contornos da divisão de poderes é, portanto, uma escolha política.

Assim, não é possível transpor, de forma simples e irrefletida, de um Estado para o outro, a separação de poderes, sob pena de se violar as instituições próprias de determinada sociedade.

Da mesma forma, a imposição realizada pelo TCP no caso de Uru Chipaya, de readequação dos termos do seu Estatuto para que constasse a função regulamentadora nas atribuições do órgão executivo, sem sequer observar se ela permitia, na prática, a expansão demasiada do órgão legislativo, ou como seria a operacionalização dessa atribuição, diminui o espaço de autogoverno regulamentado pela autonomia.

Indicando o descontentamento com determinadas decisões do TCP por NePIOC, foi expedida a seguinte recomendação no Encontro Nacional das Autonomias Indígenas Originárias (2021, p. 18, tradução nossa):

o Tribunal Constitucional Plurinacional realiza a análise dos estatutos muitas vezes apenas de mesa e emite resoluções com base em sua própria visão burocrática. A CONAIOC solicita a essas instâncias também que se aproximem da realidade em que vivem os povos indígenas e sob qual lógica funcionam suas instituições, a fim de poder redigir seus artigos da forma mais clara e sem contrariar o texto constitucional, desta forma agilizando os processos de revisão dos Estatutos.

Por fim, temos a implantação do Governo Autônomo.

A implantação do GAIOC, como visto, contou, no caso de Uru Chipaya, com muitas dificuldades de ordem prática, que a priori poderiam ser inseridas nos problemas de ordem processual da autonomia. Entretanto, entendemos que se trata de etapa inacabada, corrente, que enfrenta desafios que afetam a concretização da autonomia enquanto autogoverno.

Conforme o consignado no referido Encontro (2021, p. 6, tradução nossa),

hoje para as autoridades originárias de Chipaya, o desafio gira em torno de quatro elementos: a gestão eficiente de seus recursos, a geração de recursos próprios, a coordenação com o nível central do Estado e, finalmente, a administração da justiça, principalmente ao aplicar sua autonomia estatutos.

A administração eficiente de seus recursos requer um planejamento adaptado à sua forma de organização e ao calendário agrícola que permita antecipar diferentes situações e alocar recursos para isso. A geração de seus próprios recursos econômicos gira em torno do uso dos elementos exploráveis que o território Chipaya pode ter, um dos setores que eles veem surgir nesse aspecto é o turismo com o apoio de instituições como GVC que contribuíram para a construção de abrigos para atrair mais turistas. A articulação com o nível central do Estado é um aspecto fundamental para dar maior visibilidade às AIOC a nível nacional e que permite gerar maior apoio às que já foram criadas e às que estão em vias de o fazer, em além da possibilidade de captação de recursos de fontes como o Fundo Indígena. Por fim, a administração da justiça passa pela harmonização e não sobreposição entre as normas e procedimentos nesta área com as normas vigentes sobre a justiça no país.

No mesmo sentido, Exeni Rodríguez (2021, p. 143-144, tradução nossa), sobre as medidas a serem tomadas para se garantir o futuro das AIOC:

ajustar substancialmente a regulação, os sistemas e, em particular, as práticas em termos de planejamento e administração e controle do governo, a fim de viabilizar o exercício do autogoverno indígena camponês nativo sem constrangê-lo ao cunho do municipalismo ou submetê-lo a inércia do Estado-nação, sua homogeneidade institucional e sua persistente lógica monocultural. Trata-se de assumir, em essência, que a Lei de SAFCO deve se adequar à AIOC e não esperar que ela se sujeite a ela. O resto é fazer com que as entidades públicas, particularmente na área de Economia e Finanças Públicas, assumam que o autogoverno indígena não é um governo municipal com outro nome, mas sim uma qualidade da plurinacionalidade do Estado. Em suma, trata-se de projetar seriamente a gestão pública comunitária e intercultural.

Portanto, vê-se que mesmo após a implementação dos GAIOC ainda existem diversos desafios a serem superados, notadamente de ordem financeira e administrativa, em razão dos desafios de gestão de recursos baseados em economias de subsistência, do impedimento da exploração dos recursos não renováveis e do constante fluxo migratório, que retira parte da força de trabalho local.

Essas são algumas das dificuldades enfrentadas no processo de aquisição da Autonomia Indígena Originário Campesina e na implementação do Governo Autônomo, que obstaculizam a materialização do autogoverno indígena na forma reconhecida pela Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009 e regulamentada pela *Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”*, de 2010 (B.L.3).

Apesar de ter contado, no período constituinte, com o apoio dos setores governistas do MAS, trata-se de um instituto ainda com pouca efetividade prática, muito em razão de obstáculos instituídos pelo próprio Governo, como excesso de requisitos legais, excesso de etapas – onde se inclui a necessidade de aprovação por

dois referendos –, mora dos órgãos responsáveis pela expedição de certificados, entre outros.

Ainda nessa seara, tem se mostrado um dos grandes entraves ao andamento e finalização dos processos as autoridades municipais, que para não perder seu poder, se colocam como verdadeiros obstáculos à AIOC, recusando-se a pautar a votação do orçamento para a realização dos referendos, a fornecer recursos materiais e pessoais para o desenvolvimento dos trabalhos, e por vezes realizando campanhas de disseminação de informações falsas para boicotar os referendos.

Ademais, o Tribunal Constitucional Plurinacional, mesmo com representação dos povos e nações originárias em sua composição, tem atuado como um obstáculo à concretização dessa autonomia, seja pelo período de tramitação dos processos, seja pelo próprio controle exercido, que diminui sobremaneira o espaço de exercício do autogoverno, imprimindo-lhe a necessidade de adequação a institutos, conceitos e organizações próprios do Estado moderno ocidental, que não fazem parte das estruturas das NePIOC.

Apesar disso, importante frisar que as nações e povos originários têm se mobilizado para o reconhecimento estatal do seu modo de vida, ou à transposição das suas formas políticas para a superfície política. Mas estejam os processos de autonomia finalizados, ou não, o autogoverno é uma realidade na Bolívia, que resiste à colonização, à formação dos estados nacionais, e à modernidade. As sociedades transmodernas bolivianas vivem.

## 5

### Considerações finais e perspectivas de futuro

A Bolívia é um Estado multissocietário, marcado pelo colonialismo interno. O racismo colonial contribuiu para a formação da subjetividade dos agentes políticos, de suas culturas, para a divisão do trabalho, para a economia local, estruturas que permanecem vivas ainda hoje no imaginário e nas práticas sociais.

Essas identidades, forjadas a partir do racismo colonial, não são, no entanto, estanques: elas se alteram de acordo com as próprias estruturas de poder e com as relações entre colonizados e colonizadores, índios e brancos. E ao longo dos séculos, a mestiçagem atuou como dispositivo dessa troca de identidades.

Ainda assim, permaneceram, na Bolívia e na maioria dos Estados colonizados, sociedades vivas, que não foram destruídas pela modernidade. São sociedades que mantiveram sua cultura, seus costumes, seu uso da terra, seu modo de subsistência, sua estrutura política, sua organização territorial, suas práticas democráticas, sua língua, seu modo de educação, entre diversas outras práticas que a caracterizam como sociedades autônomas.

Embora existissem, seus modos de vida não eram reconhecidos pelo Estado boliviano até a Constituição de 2009. A partir de intensas mobilizações, com protagonismo de lideranças indígenas, promoveu-se uma refundação do Estado sob o marco da Plurinacionalidade, com reconhecimento do direito dos povos e nações originários à livre determinação – agora sob o amparo estatal –, consistente no direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais.

O reconhecimento estatal, no entanto, não foi sem resistências. E nem completa. Durante o período da Assembleia Constituinte, muito se debateu a respeito dos limites do autogoverno indígena, que encontrava oposição tanto das elites *cruceñas*, quanto de lideranças do MAS que eram a favor de um projeto centralizador do poder. Diante disso, foi necessário costurar acordos e realizar concessões, cujas consequências só puderam ser sentidas tarde demais.

Se os acordos levaram, por um lado, ao reconhecimento mencionado, por outro, instituíram uma série de requisitos de difícil cumprimento, que impedem e/ou dificultam a concretização do direito reconhecido constitucionalmente.

O excesso de etapas para a finalização do processo, dentre eles a necessidade de aquisição de diversos certificados, um controle prévio de constitucionalidade realizado pelo Tribunal Constitucional Plurinacional, e dois referendos, fazem com o que o processo se torne extremamente longo e desgastante, sendo abandonado, inclusive, por diversas NePIOC por ausência de recursos e de força política.

O presente trabalho buscou mostrar alguns dados que apontassem os motivos da demora e das falhas na tramitação dos processos. A partir do material coletado, identificou-se, para além do excesso de etapas, como dificuldades para a finalização dos processos a resistência das autoridades municipais na conversão para AIOC, a falta de recursos materiais e de pessoal, a falta de assessoria jurídica, financeira e administrativa, a falta de informação dos envolvidos sobre o significado da autonomia indígena, o excesso de formalismo do TCP na análise dos estatutos, entre outros.

A pesquisa apontou, ainda, para desafios que colocavam em xeque a própria compreensão da autonomia indígena, limitando seu âmbito de atuação. Dentre as principais questões identificadas, estavam a existência do controle prévio de constitucionalidade e o próprio conteúdo das declarações emanadas pelo Tribunal, que por vezes determinava a conformação das estruturas das sociedades indígenas aos padrões do Estado moderno ocidental.

Também foram identificados desafios na consolidação do Governo Autônomo, compreendido como um processo contínuo, que necessita, mais do que nunca, do auxílio do Governo Central, para enfrentar especialmente questões financeiras e administrativas, decorrentes do modo de produção local, dos êxodos, e, em alguns casos, da própria natureza, que dificulta os meios de subsistência daquela população.

Todas essas questões – e diversas outras que não puderam ser mapeadas no presente trabalho, que contou com limitações metodológicas – mostram que a autonomia indígena ainda é encarada por diversos atores, dentre eles o próprio Governo Central boliviano, como não prioritária e até mesmo como fadada ao insucesso.

Entretanto, nem tudo é tragédia: apesar das dificuldades, as autonomias avançam. Não ao passo esperado, nem na quantidade prevista, mas ainda assim, há um movimento em direção ao autogoverno indígena. E as nações e povos originários seguem na luta por esse reconhecimento.

Até maio de 2022, data de finalização deste trabalho, três processos contavam com a implantação do GAIOC, mas a nação de Salinas já contava com seu estatuto aprovado, de modo que a implantação é questão de tempo. Por outro lado, aguardavam a realização do referendo de aprovação do Estatuto outras seis NePIOC, de modo que em breve esse número pode aumentar.

A aquisição da autonomia pelas nações e povos originários “pioneiros” pode servir de inspiração e de referência para os demais. Além disso, cada vez mais surgem pesquisas que apontam para a inefetividade dos processos de aquisição de AIOC, que oferecem críticas construtivas e sugestões que permitiriam um andamento mais rápido do processo.

Porém, rapidez apenas não é suficiente. O processo de autonomia deve permitir o exercício do autogoverno em sua mais ampla versão.

Por isso, embora este trabalho não tenha a pretensão de apontar soluções para os problemas identificados, é possível sinalizar alguns caminhos que podem auxiliar à consolidação da AIOC.

Primeiro, e, em nossa opinião, mais importante, seria a retirada do controle de constitucionalidade prévio dos Estatutos de Autonomia Indígena. Conforme já exposto nesse trabalho à exaustão, o controle prévio exercido pelo Tribunal, além de aumentar o tempo de tramitação dos processos, contribui para uma diminuição expressiva do significado de autonomia, por exigir que os estatutos sejam expressos em linguagem jurídica, fazendo com que as nações se utilizem de serviços prestados por atores externos, e por limitar o âmbito de atribuição do autogoverno a compreensões que somente têm significado no marco do Estado moderno ocidental.

Segundo, faz-se necessário a diminuição da influência do *factor alcade*, por meio da instalação de um governo temporário misto, e da existência de uma previsão orçamentária do Governo Central para financiar tanto a elaboração dos Estatutos, com remuneração do órgão deliberativo e o fornecimento de material adequado, quanto a realização dos referendos.

Sugere-se, ainda, a criação de uma comissão de juristas, ou de um órgão do governo formado por operadores do Direito oriundos e/ou com experiência na jurisdição de nações e povos originários, para auxiliar a elaboração dos Estatutos e dos pleitos perante o Tribunal Constitucional, de modo a diminuir as influências externas.

Importante também é uma simplificação geral do processo, como a supressão da necessidade de certificado de viabilidade governativa e populacional, da criação, via lei, da entidade territorial para a aquisição da autonomia pelas TIOC, e do primeiro referendo, uma vez que a consulta poderia ser realizada por outros meios, como pela petição simples assinada por uma parcela da população local, como ocorre, por exemplo, em projetos de lei de origem popular.

Por fim, necessário que o Governo Central atue de maneira coordenada com as NePIOC no momento da implantação do GAIOC, de modo a evitar problemas operacionais, como os que ocorreram em Uru Chipaya, e mesmo após sua implantação, para o fortalecimento das instituições que ali se conformam. Com isso, permitir-se-ia a continuidade dessas nações preexistentes, que também fazem parte da Bolívia, para que possam seguir vivas, se desenvolvendo com prosperidade, dentro da sua cultura e de suas instituições.

Assim, este trabalho se encerra com a constatação de que a hipótese de trabalho não foi confirmada.

Apesar de identificadas diversas dificuldades para a implementação da autonomia, muitas causadas pela própria inação ou pelo excesso de burocracia imposto pelas autoridades centrais e pelas contradições existentes na sociedade boliviana, o autogoverno indígena segue, como dito, em marcha, se consolidando aos poucos.

A Nação Uru Chipaya, uma das mais antigas da América Latina, conseguiu, em 2018, quase dez anos após o início do processo de autonomia, a implementação do GAIOC, seguindo no enfrentamento a dificuldades sobretudo de ordem financeira.

A presença de luta, no entanto, não descaracteriza a conquista. E nem obscurece o futuro.

Portanto, propõe-se, aqui, uma reformulação da hipótese: as contradições internas existentes na Bolívia, decorrentes do seu aspecto multissocietário e da manutenção de um colonialismo interno, têm dificultado, mas não impedido, a materialização do direito à livre determinação e à autonomia dos povos e nações indígenas originários por meio da Autonomia Indígena Originário Campesina.

A mudança não é meramente simbólica: as constatações aqui realizadas permitiram compreender a existência de caminhos à concretização não só da autonomia, mas de um projeto efetivamente comprometido com a preservação das

práticas, culturas e instituições originárias, que se já vinha enfraquecido pela própria atuação governista, sofreu um golpe mais severo das forças reacionárias em 2019.

A volta do MAS ao poder, espera-se, é uma oportunidade de reconexão com esse projeto e com parte de sua base, aquela composta pelas nações e povos indígenas originários, que, por meio do *Pacto da Unidad*, tanto contribuíram para a refundação do país, mas se viram traídos, já na constituinte, pelo esforço no sentido da composição, e, posteriormente, pela consolidação de um projeto de governo centralizador e desenvolvimentista.

## Referências

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política [online]*, n.11, p.89-117, 2013.

BELLO, Enzo. O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, n. 7, v. 1, p. 49-61, janeiro-abril 2015.

BELLO, Enzo. *A cidadania na luta política dos movimentos sociais urbanos*. Caxias do Sul: Educs, 2013.

BLANES JIMÉNEZ, José; PABÓN BALDERAS, Édgar. Qnas Soñi (hombres del agua) Chipaya: entre tradición y tecnología, hacia un municipio resiliente. La Paz: GVC; La Paz: CEBEM, 2018.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. Edição Kindle.

CADENA CANCINO, Adriana; APONTE-GARCÍA, Maribel. Lítio. Cadenas de valor, empresas, políticas de industrialización y golpe de Estado en Bolivia. In: LAJTMAN, Tamara; ROMANO, Silvina, BRUCKMANN, Mónica; UGARTECHE, Oscar (Comp.). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado*. Buenos Aires: CLACSO; Cidade do México: UNAM, 2021.

CEDIB. Centro de Documentación e Información Bolivia. *Derechos humanos de poblaciones rurales altamente vulnerables en tiempos de COVID – 19 en Bolivia*. La Paz: CEDIB, 2020.

CLOSS, Marília. Eleições, instabilidade e golpe na Bolívia: breve análise do mês que acelerou a crise política do país. *Boletim OPSA*, n. 4, Out./Dez. 2019a.

CLOSS, Marília. Uma Proposta de Cronologia para a Bolívia: um golpe em dois tempos. *Horizontes ao Sul*, [S.L.], 15 nov. 2019b. Disponível em: <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2019/11/15/uma-proposta-de-cronologia-para-a-bolivia-um-golpe-em-dois-tempos>. Acesso em: 30 abril 2022.

CUELLAR CAMARGO, Luis Fernando. *La autonomía del Territorio Indígena Multiétnico en la encrucijada entre el referendo y las normas y procedimientos propios*. CIPCA, La Paz, 03 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cipca.org.bo/analisis-y-opinion/cipca-notas/la-autonomia-del-territorio-indigena-multi-etnico-en-la-encrucijada-entre-el-referendo-y-las-normas-y-procedimientos-propios->. Acesso em 07 mar. 2022.

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UnB, 2001.

DAN, Vivian Lara Cáceres. O estatuto de autonomia de Lomerío (bolívia) na perspectiva indígena. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1531-1554, 2018.

DE OTO, Alejandro; CATELLI, Laura. Sobre colonialismo interno y subjetividad notas para un debate. *Tabula Rasa*, (28), p. 229-255, 2018. Doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.10>.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. *Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI*. Rio de Janeiro, 2014. 209p. Tese de doutorado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

DI COSIMO, Patrizia. Aspectos culturales de la Nación Uru Chipaya. In: BLANES JIMÉNEZ, José; PABÓN BALDERAS (comp.). *Qnas Soñi (hombres del agua)*. Chipaya: entre tradición y tecnología, hacia um municipio resiliente. La Paz: GVC y CEBEM, 2018.

DUSSEL, Enrique. Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação. *Revista sociedade e estado*, Brasília, vol.31. nº 1, p. 51-73, abril 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69922016000100051](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922016000100051). Acesso em: 29 jul. 2020.

ENCUENTRO NACIONAL DE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENAS ORIGINARIAS. Sistematización del taller realizado los días 31 de enero y 11 de febrero. Disponível em: <https://chipaya.org/?p=2831>. Acesso em 24 abril 2022.

EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. Autogobierno indígena: esa buena idea. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. *Estado Plurinacional y democracias - ALICE en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: FES/Plural Editores, 2021.

GARGARELLA, Roberto. 200 anos de constitucionalismo latino-americano. In: VIEIRA, Oscar Vilhena (et al.). *Transformação Constitucional e Democracia na América Latina*. São Paulo: FGV, 2017.

GARGARELLA, Roberto. Tradução Thiago Pádua e Jefferson Guedes. Constitucionalismo latino-americano: direitos sociais e a “sala de máquinas” da Constituição. *Universitas JUS*, v. 27, n. 2, p. 33-41, 2016. DOI: 10.5102/unijus.v27i2.4308.

GODOY, Scarlett O’Phelan. Los diputados peruanos en las Cortes de Cádiz y el debate sobre el tributo, la mita y la ciudadanía indígena. *Revista de Historia Iberoamericana*, vol. 5, n. 1, 2021.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Colonialismo interno (uma redefinição). In: BORON, Atilio; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (Org.) *A teoria marxista hoje. Problemas e perspectivas*. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Colonialismo interno. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Sociología de la explotación*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, p. 115-147, março 2008

GUARACHI HUANCA, Paulino. La Nación Uru Chipaya (Hhas Zuñi) consolida su Autonomía Indígena Originaria. *Nueva época*, Revista del Órgani Electoral Plurinacional de Bolivia para la deliberación pública, La Paz, Año 2, Número 3, p. 15-23, febrero 2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3ª Edição, revista, ampliada e atualizada pela BBR. 14.724 e at Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HORTA, Ricardo Lins; COSTA, Alexandre Araújo. Desafios da agenda de pesquisa empírica em psicologia da tomada de decisão judicial no Brasil. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, vol. 7, nº 3, out 2020, p. 76-110. DOI 10.19092/reed.v7i3.415.

INE. Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia. *Aspectos geográficos*. INE, La Paz, 2020. Disponível em: <https://www.ine.gob.bo/index.php/bolivia/aspectos-geograficos/>. Acesso em: 30 abril 2022.

INE. Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia. *Características de la población*. La Paz: INE, febrero 2015.

LAURENTI SELLERS, Diego. Autonomía Indígena Originario Campesina en las tierras altas de Bolivia. *Izquierdas*, 36, noviembre 2017, p. 222-252.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. *O Novo Constitucionalismo Latino-Americano: um estudo sobre a Bolívia*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; VICIANO PASTOR, Roberto. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: *El nuevo constitucionalismo en América Latina: memorias del encuentro internacional el nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI*. Corte Constitucional del Ecuador, Quito, 2010a. p. 9-44.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; VICIANO PASTOR, Roberto. *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Derecho Constitucional, Ciudad de México. Valencia: Universitat de Valencia, 2010b.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. As constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram? *Revista Culturas Jurídicas*, Vol. 5, Núm. 12, set./dez., 2018.

MATOS, Fabiano Almeida. O trabalho indígena na América Latina colonial: escravidão e servidão coletiva. *Ameríndia*, vol. 3, n. 1, 2007.

MIGNOLO, Walter D. *COLONIALIDADE: O lado mais escuro da modernidade*. Introdução de *The darker side of western modernity: global futures, decolonial options* (Mignolo, 2011), traduzido por Marco Oliveira. RBCS Vol. 32 n° 94 junho/2017.

MIGNOLO, Walter D. *Histórias locais / projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. 1ª Ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2020.

MELLO, Michele de. Constituinte do Chile aprova proposta de Estado Plurinacional. Brasil de Fato, São Paulo, 17 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/17/constituente-do-chile-aprova-proposta-de-estado-plurinacional>. Acesso em: 30 mai. 2022.

MOLINA SAUCEDO, Carlos Hugo. Andrés Ibáñez, un caudillo para el siglo XXI: La Comuna de Santa Cruz de la Sierra de 1876. La Paz: Plural Editores, 2012.

NUESTRA TIERRA. *Los once municipios avanzan a pesar de las dificultades*. *Nuestra Tierra*, Año 3 n° 9, Septiembre 2012, p. 6. Disponível em: [https://ftierra.org/index.php?option=com\\_mtree&task=att\\_download&link\\_id=29&cf\\_id=52](https://ftierra.org/index.php?option=com_mtree&task=att_download&link_id=29&cf_id=52). Acesso em: 28 fev. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OEP. Órgano Electoral Plurinacional de Bolivia. Resultados oficiales. Referendo de Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas 20 de noviembre de 2016.

OLIVEIRA FILHO, Gabriel Barbosa Gomes de. Autogoverno e livre determinação guarani em Charagua, a primeira Autonomia Indígena Originário Campesina do Estado Plurinacional Boliviano. In: XVII CONGRESSO INTERNACIONAL DO FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL, 2019, Foz do Iguaçu. *Anais [...]* América Latina e o Sul Global: novas abordagens, velhos problemas, v. 13, 2019.

OLIVEIRA FILHO, Gabriel Barbosa Gomes de. A luta guarani pela terra: Estado Plurinacional da Bolívia e auto-nomia Charagua Iyambae. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2020.

PABÓN BALDERAS, Édgar Antonio. El territorio de la nación Uru Chipaya em la cuenca del río Lauca. In: BLANES JIMÉNEZ, José; PABÓN BALDERAS (comp.). *Qnas Soñi (hombres del agua)*. Chipaya: entre tradición y tecnología, hacia um municipio resiliente. La Paz: GVC y CEBEM, 2018.

PÁGINA SIETE. Elección de Magistrados. La Paz: Página siete, 2011.

PANNAIN, Rafaela. Charagua Iyambae: Del fin del silencio guaraní a la construcción de la autonomía “sin dueño”. In: LÓPEZ, Pavel; GARCÍA GUERREIRO, Luciana (Coord.). *Movimientos indígenas y autonomias em América Latina: escenarios de disputa y horizontes de posibilidad*. Buenos Aires: El Colectivo; Buenos Aires: CLACSO, 2018.

PLATA, Wilfredo. *Las razones del 'No' a la autonomía indígena en Totorá Marka*. Fundación Tierra, 28 Octubre 2015. Disponível em: <https://ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/630-las-razones-del-no-a-la-autonomia-indigena-en-totora-marka>. Acesso em: 07 mar. 2022.

POSTERO, Nancy; TOCKMAN, Jason. Self-Governance in Bolivia's First Indigenous Autonomy: Charagua. *Latin American Research Review*, n. 55(1), pp. 1–15. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.213>.

PRZERWORSKY, Adam. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014a.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder y Clasificación Social. In: QUIJANO, Aníbal. *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014b.

QUIJANO, Aníbal. *Colonialidad y Modernidad/Racionalidad*, Perú Indíg. 13(29), 1992, p. 11-20.

RED ESCUELA. La red social educativa escuela. *Pueblos Originarios Oruro*. Disponível em: <http://www.redescuela.org/WikiEscuela/PueblosOriginariosOruro>. Acesso em: 01 maio 2022.

RIBEIRO, Ludmilla Ferreira. Autonomia Guarani Charagua Iyambae e a colonialidade do poder. In: II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2016, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: PROLAM, 2016. Disponível em: [https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Ludmila\\_Ribeiro\\_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf](https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/Ludmila_Ribeiro_II-Simposio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-America-Latina.pdf). Acesso em: 30 abril 2022.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje, 2010.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. Micropolítica andina. Formas elementales de insurgencia cotidiana. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. *Estado Plurinacional y democracias - ALICE en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: FES/Plural Editores, 2021.

ROMANO, Silvina; LAJTMAN, Tamara; GARCÍA Aníbal; TIRADO, Arantxa. El consenso negativo en torno del MAS. In: LAJTMAN, Tamara; ROMANO, Silvina, BRUCKMANN, Mónica; UGARTECHE, Oscar (Comp.). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado*. Buenos Aires: CLACSO; Cidade do México: UNAM, 2021.

ROMERO, Carlos; ALBÓ, Xavier. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz, abril 2009.

ROSALES CERVANTES, Guillermo. Autonomía indígena en Bolivia: mecanismo de articulación y dispositivo de complejidad social. *Sociológica*, año 30, número 84, enero-abril 2015, p. 143-179.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. Introducción. ALICE y la refundación estatal em Bolivia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. *Estado Plurinacional y democracias - ALICE en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: FES/Plural Editores, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *La Reinención del Estado y el Estado Plurinacional*. 3-4 de abril, 2007. Disponível em: [https://www.ces.uc.pt/publicacoes/outras/200317/estado\\_plurinacional.pdf](https://www.ces.uc.pt/publicacoes/outras/200317/estado_plurinacional.pdf). Acesso em: 08 jun. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. *Estado Plurinacional y democracias - ALICE en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: FES/Plural Editores, 2021.

SCHAVELZON, Salvador. *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia: etnografía de una Asamblea Constituyente*.

SCHAVELZON, Salvador. El conflicto del TIPNIS y los derechos plurinacionales en Bolivia. *Juiz de Fora*, v. 6, n. 1 e 2, p. 73 a 84, jan./dez. 2011.

SCHAVELZON, Salvador. ¿Puede un silencio ser constituyente? Una lectura sobre el constitucionalismo indígena-comunitario de Bolivia. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; EXENI RODRÍGUEZ, José Luis. *Estado Plurinacional y democracias - ALICE en Bolivia*. 2ª ed. La Paz: FES/Plural Editores, 2021.

SILVA, Diogo Bacha e. Aprendendo com a jurisdição constitucional do sul global: o modelo de nomeação dos membros do Tribunal Constitucional Plurinacional. In: EMERIQUE, Lilian; BERNER, Vanessa; PUIG, Ana (Orgs.). *Direitos humanos, desenvolvimento sustentável e luta contra as desigualdades*. Andradina: Meraki, 2020a.

SILVA, Diogo Bacha e. *Desconstruindo o novo constitucionalismo latino-americano: o tribunal constitucional plurinacional e a jurisdição constitucional decolonial*. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2020.

STRUCHINER, Noel; BRANDO, Marcelo Santini. Como os juízes decidem os casos difíceis do direito? In: STRUCHINER, Noel; TAVARES, Rodrigo de Souza.

*Novas fronteiras da teoria do direito: da filosofia moral à psicologia experimental.* Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio; PoD Editora, 2014.

TAPIA, Luis. *La idea de estado como obstáculo epistemológico.* La Paz: CIDES-UMSA, 2020.

TAPIA, Luis. *La igualdad es cogobierno.* La Paz: CIDES-UMSA, ASDI-SAREC y Plural editores, 2007.

TAPIA, Luis. Lo público multicultural. In: ROJAS ORTUSTE, Gonzalo (Coord.). *Lo público en la pluralidade: ensayos desde Bolivia y América Latina.* La Paz: Plural Editores/CIDES-UMSA, 2015.

TAPIA, Luis. *Política Salvaje.* CLASO. La Paz: Muella del Diablo Editores, 2008.

TELLERÍA ESCOBAR, Loreta. La asistencia de Estados Unidos a Bolivia en el siglo XXI. Entre la injerencia y la subversión. In: LAJTMAN, Tamara; ROMANO, Silvina, BRUCKMANN, Mónica; UGARTECHE, Oscar (Comp.). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado.* Beunos Aires: CLACSO; Cidade do México: UNAM, 2021.

THOMPSON, Sinclair. Claroscuro andino: Nubarrones y destellos en la obra de Silvia Rivera Cusicanqui. In: RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Violencias (re) encubiertas en Bolivia.* La Paz: La Mirada Salvaje, 2010.

TORRE, Salvo; BENEGLAMO, Maura; DAL GOBBO, Alice. O pensamento decolonial: das raízes do debate a uma proposta de método. Trad. Isabela Cristina dos Santos. *Revista X*, v. 17, n. 1, p. 341-371, 2022.

UGARTECHE, Oscar; NEGRETE, Armando. Aproximaciones desde la geoeconomía al golpe de Estado en Bolivia. In: LAJTMAN, Tamara; ROMANO, Silvina, BRUCKMANN, Mónica; UGARTECHE, Oscar (Comp.). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado.* Beunos Aires: CLACSO; Cidade do México: UNAM, 2021.

VARGAS LIMA, Alan. La evolución de la justicia constitucional en Bolivia. Apuntes sobre el modelo de control concentrado y plural de constitucionalidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 20, 369-404. doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/ajjc.20.13>.

WOLKMER, Antonio Carlos. FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico. *Revista Pensar*, v. 16, Nº 2, 2011. Disponível em: <http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/2158>. Acesso em: 08 jun.2021.

ZAGALSKY, Paula. La mita de potosí: una imposición colonial invariable en un contexto de múltiples transformaciones (siglos xvi-xvii; charcas, virreinato del Perú). *Chungará* (Arica) vol. 46, n. 3, Arica, set. 2014. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-73562014000300005>

## Apêndice Codificação documental

<b>Data</b>	<b>Documento</b>	<b>Ementa</b>	<b>Código</b>
07/02/2009		Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia	B.CPE.1
06/07/2010	Ley nº 027/2010	Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional	B.L.2
19/07/2010	Ley nº 031/2010	Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”	B.L.3
13/12/2012	Decisão judicial	Auto Constitucional nº 0893/2013	B.DJ.4
27/06/2013	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 012/2013	B.DJ.5
27/07/2013	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 009/2013	B.DJ.6
08/08/2013	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 013/2013	B.DJ.7
10/01/2014	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 002/2014	B.DJ.8
10/01/2014	Voto	Voto disidente de la DCP 002/2014	B.V.9
12/05/2014	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 020/2014	B.DJ.10
27/09/2014	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 050/2014	B.DJ.11
21/10/2014	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 057/2014	B.DJ.12
13/11/2014	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 070/2014	B.DJ.13
14/11/2014	Voto	Declaración Voto Particular Aclaratório Correctiva de la DCP 002/2014	B.V.14
29/01/2015	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 029/2015	B.DJ.15
27/03/2015	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 091/2015	B.DJ.16
27/03/2015	Voto	Voto Particular Aclaratório Correctiva de la DCP 070/2014	B.V.17
17/06/2015	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0122/2015	B.DJ.18
11/04/2016	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 009/2013	B.DJ.19

25/09/2017	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0072/2017	B.DJ.20
25/09/2017	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0076/2017	B.DJ.21
25/09/2017	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0077/2017	B.DJ.22
15/11/2017	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0092/2017	B.DJ.23
15/11/2017	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0098/2017	B.DJ.24
14/03/2018	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0005/2018	B.DJ.25
03/08/2018	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0064/2018	B.DJ.26
12/09/2018	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0079/2018	B.DJ.27
23/05/2019	Quadro	Estado de situación de las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC) en Bolivia	B.Q.28
04/09/2019	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0062/2019	B.DJ.29
27/11/2019	Decisão judicial	Declaración Constitucional Plurinacional nº 0081/2019	B.DJ.30
	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Manual de procedimiento para la emisión de certificación de condición de territorio ancestral para las autonomías indígenas	B.D.31
	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Procedimiento para la certificación de condición de territorio ancestral	B.D.32
	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Manual de procedimiento para la certificación de viabilidad gubernativa y verificación de base poblacional vía TIOC	B.D.33
	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Procedimiento para la certificación de viabilidad gubernativa y base poblacional vía TIOC	B.D.34
	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Pasos para acceder a la autonomía indígena originario campesina (AIOC) vía Municipio	B.D.35

	Documento disponível no sítio eletrônico do <i>Viceministerio de Autonomías</i>	Pasos para acceder a la autonomia indigena originario campesina (AIOC) vía TIOC	B.D.36
--	---	---	--------