



ARTIGOS/ARTICLES

As autonomias indígenas na Bolívia*Indigenous autonomy in Bolivia**Las autonomías indígenas en Bolivia***Rafaela N. Pannain¹**orcid.org/0000-0002-4782-0896
rafaelapannain@hotmail.com**Recebido em:** 9 maio 2023.**Aprovado em:** 30 abr. 2024.**Publicado em:** 28 jan. 2025.

Resumo: Este artigo analisa o processo de construção das "autonomias indígenas originário camponesas" incluídas na Constituição boliviana de 2009. O artigo aponta como obstáculos legais e políticos resultaram em um tímido avanço na consolidação de governos autônomos indígenas nos primeiros dez anos após a aprovação da constituição. Não obstante a previsão legal tanto da incorporação de regras e normas estatais em estatutos autônômicos indígenas quanto do reconhecimento estatal de formas de organização comunitárias, a primeira prevaleceu. Tal constatação não indica, contudo, a derrota do projeto de construção de autonomias indígenas, na medida em que o processo analisado deve ser entendido como uma nova etapa na longa história de enfrentamento e negociação por autonomia entre povos indígenas e o estado.

Palavras-chave: Autonomia indígena. Estado plurinacional da Bolívia. Organizações indígenas.

Abstract: This article aims to shed light on the recent building of indigenous autonomy in Bolivia. The article indicates the existence of legal and political obstacles restricting the development of autonomous indigenous governments in the first ten years after the approval of the Constitution of the Plurinational State of Bolivia in 2009. Despite the legal provision of both the incorporation of state rules and norms in the indigenous autonomic statutes and the state recognition of indigenous local forms of organization, the former prevailed. Nevertheless, this finding does not indicate the defeat of the indigenous autonomy project, as this should be understood as part of a long history of confrontation and negotiation for autonomy between indigenous peoples and the state.

Keywords: Indigenous autonomy. Plurinational State of Bolivia. Indigenous organizations.

Resumen: Este artículo analiza el proceso de construcción de las "autonomías indígenas originario campesinas" previstas en la Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia. Indicamos cómo trabas legales y obstáculos políticos limitaron el avance de la consolidación de gobiernos autónomos indígenas en los primeros diez años de vigencia de la Constitución. El marco legal prevé dos movimientos simultáneos: la incorporación de reglas y normas estatales en los estatutos autonómicos indígenas y el reconocimiento estatal de las formas de organización comunitaria. Aunque el primero haya preponderado, eso no significa una derrota del proyecto de construcción de las autonomías indígenas, una vez que el proceso analizado debe entenderse como una etapa más de una larga historia de confrontación y negociación por autonomía entre pueblos indígenas y el estado.

Palabras clave: Autonomía indígena. Estado plurinacional de Bolivia. Organizaciones indígenas.



¹ Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, SP, Brasil.

Introdução

Evo Morales chegou pela primeira vez à presidência da Bolívia em 2006, em um contexto de grandes mudanças políticas desencadeadas por revoltas dos setores subalternos iniciadas em 2000. Eleito com a promessa de atender às demandas que emergiram à superfície do debate político nesse período, Morales anunciou, em seu primeiro ano de governo, duas das mais importantes: a nacionalização dos hidrocarbonetos e a convocação de uma assembleia constituinte para refundar o estado boliviano.

Agentes das mobilizações populares, organizações indígenas e camponesas formaram uma aliança, batizada de Pacto de Unidade, para a elaboração de aportes ao novo texto constitucional. O reconhecimento da plurinacionalidade do estado boliviano e o decorrente direito à organização de governos autônomos indígenas ocuparam um papel central na proposta entregue pelas organizações aos deputados constituintes em agosto de 2006.

Uma vez aprovada a nova Constituição, e após a realização de referendos locais, em 2009, onze municípios bolivianos iniciaram o caminho para sua conversão em "autonomias indígenas originário camponesas" – termo adotado pelos deputados constituintes. Nos anos seguintes, outros municípios e territórios indígenas se juntaram aos precursores. Contudo, na primeira década de vigência da nova Constituição, poucos foram bem-sucedidos em formar governos autônomos indígenas, tal como previsto nas regras estatais. Assim, o objetivo desta pesquisa é explicar os avanços e limites na construção de governos autônomos indígenas reconhecidos pelo estado boliviano durante este período, em um contexto de expansão de um modelo de desenvolvimento capitalista e fortalecimento do estado.²

Este artigo indica, inicialmente, como as autonomias indígenas naquele país devem ser entendidas a partir de uma longa história de luta

por espaços autônomos e da negociação entre os povos indígenas e o estado, durante e depois da colônia. Em seguida, apresento os projetos autônômicos de organizações camponesas e indígenas e analiso a construção das autonomias indígenas tal como previstas pela Constituição boliviana de 2009. Aponto os desafios legais e políticos enfrentados por representantes indígenas nesse processo que indicam uma tendência maior à imposição das regras estatais às comunidades do que ao reconhecimento estatal de formas de organização comunitárias.

A organização local e a autonomia de facto

A resistência contra a colonização espanhola pelos habitantes originários do território que hoje conforma a Bolívia esteve muitas vezes associada à luta pela autodeterminação e à construção de governos próprios. Na década de 1780, por exemplo, as terras altas foram palco de importantes levantes. Em Jesús de Machaca, formou-se um governo autônomo após a expulsão das autoridades espanholas; na região de Chayanta, em Potosí, Tomás Katari liderou uma rebelião; e, sob a liderança de Tupac Katari e Bartolina Sisa, dezenas de milhares de indígenas cercaram por meses a cidade de La Paz, na que se tornaria a mais conhecida revolta contra o colonizador espanhol naquele território. As revoltas indígenas que marcaram o período colonial perduraram após o nascimento da república boliviana em 1825.

Estudando os *ayllus* e *markas*³ do Norte de Potosí, Tristan Platt (1987) aponta como o governo colonial reconheceu certo grau de autonomia das comunidades indígenas em troca de tributos monetários e da *mit'a*, o trabalho das populações locais nas minas. Entretanto, com a república, inaugurou-se uma nova relação entre o *ayllu* e o estado: para consolidar a propriedade privada e estimular um mercado de terras, substituiu-se a

² Para a realização desta pesquisa foram realizados trabalhos de campo em diferentes regiões da Bolívia (Altiplano, Amazônia e Chaco), entre os anos de 2012 e 2019, totalizando 14 meses. Além disso, foi realizada uma pesquisa hemerográfica, a partir da qual foi construído um banco com notícias de jornais bolivianos sobre as autonomias indígenas. Parte desta pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), processo 10/17678-1.

³ No presente, o *ayllu* é, no Altiplano, equivalente à comunidade indígena, e as *markas* são macro regiões formadas por vários *ayllus*.

cobrança coletiva de impostos, por uma individual (Platt 1987, 64). Como explica o autor:

Temos assim na República Boliviana do século 19 o espetáculo paradoxo de uma casta dominante empenhada em incorporar as massas andinas no modelo europeu de "modernidade liberal", enquanto elas decidem defender as bases comunitárias do *apartheid* colonial. De seu refúgio nos *ayllus* ou "comunidades de índios livres", os *aymaras* se lançaram, com crescente tenacidade, à defesa do antigo pacto de reciprocidade entre *ayllu* e Estado (Platt 1987, 65).⁴

Ao longo do século 19, terras comunitárias na região dos Vales e em alguns lugares do Altiplano foram ocupadas por *haciendas*, onde as populações indígenas eram submetidas a relações de servidão. Um efeito contraditório da expansão das *haciendas* e da extinção jurídica das comunidades, no final do século 19, foi a revitalização dos sistemas de autoridade comunal nas primeiras décadas do século 20 (Rivera Cusicanqui 1983). Às autoridades indígenas cabia a organização interna da comunidade e a mediação entre esta e o estado.

Após a Revolução Nacionalista de 1952, o governo central impôs o sindicato como interlocutor na relação com as comunidades indígenas e camponesas. Em alguns lugares, o sindicato se tornou ator central nas funções internas e externas à comunidade, em outros casos, como no Norte de Potosí, o sindicato era o mediador entre os *ayllus* e o estado, enquanto as autoridades indígenas continuaram organizando a vida social e ritual das comunidades (Rivera Cusicanqui 1983, 133). Para Rivera Cusicanqui (1983), o apoio eleitoral dos camponeses do Norte de Potosí ao Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) – partido da Revolução Nacionalista de 1952 – deve ser entendido a partir da percepção dos comunais do equilíbrio histórico entre os *ayllus* e o estado, sendo seu pré-requisito a manutenção do regime tributário e sistema de posse de terras, que garantiam a autonomia territorial e social dos primeiros.

Regalsky (2006) indica a existência de uma

autoridade territorial *de facto* dos sindicatos depois da Revolução de 52, por meio do controle do acesso à terra e da aplicação da justiça consuetudinária. Durante o pacto militar-camponês – acordo entre autoridades camponesas e os governos centrais a partir do golpe de 1964 –, havia uma disputa pelo controle dos sindicatos entre as elites locais e os governos comunitários. A ruptura do pacto, em 1974, e o fim do vínculo mediador entre o campesinato e o estado geraram um vazio de poder que teria levado à reconfiguração das jurisdições comunitárias andinas. Ao mesmo tempo, uma estrutura de autoridades territoriais paralelas ao estado era formada a partir da estrutura piramidal que havia sido criada depois da Revolução de 52. Para o autor, este seria o início do processo de autonomia das comunidades andinas.

Autores sublinham que a criação dos sindicatos, a partir da Revolução de 52, em muitos casos não teve maiores impactos na organização local, pois as autoridades comunais teriam as mesmas funções de antes, apenas com nomes distintos (cf. Albó, Romero 2009; Patzi 2007; Schilling-Vacaflo 2008). Para Ströbele-Gregor (1994, 119), houve na prática uma superposição de estruturas modernas de autogoverno e estruturas tradicionais; contudo, conclui a autora, "os conjuntos de valores inspirados na tradição ainda estão vivos e determinam a lógica da ação".

Nos anos 1980, iniciou-se, no sul do departamento de Oruro e no norte de Potosí, uma reorganização de comunidades indígenas com a conformação de organizações regionais articulando os *ayllus* locais; processo que levaria à criação do Conselho Nacional de *Ayllus* e *Markas* do Qullasuyu (Conamaq), cujo objetivo seria a reconstituição dos *ayllus* e *suyus* do antigo Qullasuyu – região do Império Inca que englobava uma área das terras altas bolivianas, o norte do Chile e da Argentina e o sul do Peru.

A reorganização local consistiu, em grande medida, na reestruturação das comunidades que haviam sido organizadas em sindicatos a partir

⁴ Todas as traduções foram feitas pela autora.

de 1952, recuperando os cargos de autoridades tradicionais. Esse processo de "reconstituição dos *ayllus*" não implicou em uma transformação radical na estrutura de poder, tendo em vista a mencionada sobrevivência da estrutura comunitária do *ayllu* dentro da organização sindical. Essas estruturas comunitárias mantiveram, não obstante as mudanças sofridas ao longo do tempo, determinadas características organizacionais, como o caráter rotativo e obrigatório de ocupação de cargos na comunidade e o trabalho coletivo.

Este processo de reafirmação das autoridades tradicionais foi bastante desigual nas diferentes regiões do Altiplano boliviano. Onde a lógica sindical não havia se imposto sobre a comunitária, como em regiões dos departamentos de Oruro e Potosí, a organização comunitária ancestral foi reforçada. Já onde prevalecia o sindicato, como no departamento de La Paz, houve sobreposição das formas de organização comunal e sindical (Albó e Romero 2009). Na região das terras baixas, os Guarani também viveram um processo de reorganização. A partir da década de 1990, a Assembleia do Povo Guarani (APG) começou a articular as comunidades em capitânicas – forma de organização que havia sido substituída pelos sindicatos.

Paralelamente à reorganização local e regional das comunidades em diferentes partes do país, foi colocado em prática, na década de 1990, um novo projeto de expansão estatal. Este incluiu a descentralização administrativa, a regularização das terras e a participação política local – com a criação das Terras Comunitárias de Origem e com a Lei de Participação Popular, que reconhecia as autoridades e comunidades indígenas.

Em todo esse processo de negociação – sempre em termos desfavoráveis para as comunidades locais – dos limites do estado às comunidades e dessas ao estado, é possível observar, até hoje, algum nível de autonomia local na organização social e política de camponeses e indígenas. Embora o grau de autonomia das comunidades em relação à ordem estatal varie muito no território boliviano, em muitas regiões, essas formas de organização territoriais locais

independentes dos poderes e das normas estatais – articuladas igualmente a nível regional e nacional – coordenam a vida política, econômica e social de parte da população, por meio, por exemplo, da administração da justiça comunitária e da distribuição das terras.

Em diversos lugares do altiplano, o acesso à terra é controlado pela comunidade, evitando a criação de um mercado capitalista de terras. Nos trópicos de Cochabamba, onde não há esse controle, a posse de terra implica em obrigações em relação à comunidade e à estrutura organizacional. O controle coletivo do acesso à terra funciona então como importante elemento articulador da comunidade (Regalsky 2006; Rivera Cusicanqui 1990). Na organização sociopolítica de inúmeras comunidades indígenas e camponesas, nas terras altas, a ocupação de cargos políticos e administrativos é obrigatória e se dá por turnos entre famílias. Para os cargos relacionados às organizações regionais ou departamentais, os turnos são organizados por parcialidades e comunidades.

Apesar de, em diversos lugares no país, as regras vigentes para a resolução de conflitos, a organização econômica e a eleição de autoridades serem diferentes daquelas do estado boliviano, isso não significa a total ausência estatal nesses territórios:

A existência dessas estruturas de autoridade não significa que nestes territórios nunca haja presença do estado boliviano, mas que quando o faz, o que em geral costuma ser de forma descontínua no tempo, aparece como uma estrutura paralela e sobreposta, com caráter mais ou menos colonial, na medida em que operado para extrair trabalho, subordinar, dominar e muito ocasionalmente para integrar e democratizar as relações internas ou sua articulação com o resto do país. (Tapia 2010, 103).

Tapia (2010, 104) argumenta que a paulatina expansão do capitalismo, ao longo dos séculos 19 e 20, desorganizou núcleos comunitários e reduziu a diversidade cultural, operando "com mais força do que a organização de uma estrutura estatal em base a princípios mais universais".

A construção da “autonomia indígena originário camponesa”

A partir do processo de transição democrática iniciado no fim da década de 1970 e concretizado em 1982, a demanda por autonomia foi pautada de diferentes formas pelas principais organizações sociais que mais tarde formariam o Pacto de Unidade.

A Tese Política de 1983 da principal organização camponesa do país, a Central Única dos Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), afirmava: “queremos ser livres em uma sociedade sem exploração nem opressão, organizada em um estado plurinacional que desenvolva nossas culturas e autênticas formas de governo próprio”.

O debate sobre o autogoverno voltaria a ser central na organização durante os levantes por ela organizados entre 2000 e 2001, quando autoridades governamentais foram expulsas de diferentes comunidades na região do altiplano e foram mobilizadas estruturas organizacionais locais para garantir a resistência. Naquele momento, eram evocadas as lembranças das já mencionadas revoltas lideradas por Tupac Katari no século 18 e por Zárata Willka, no século seguinte.

Na década de 1990, a Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (Cidob) elaborou um projeto legal a partir dos debates sobre a Lei Indígena, no qual o direito dos grupos étnicos sobre os seus territórios e a autonomia em relação ao estado apareciam como demandas centrais (Ströbele-Gregor 1994). Já o Conselho Nacional de Ayllus e Markas do Quollasuyu (Conamaq) tem o projeto de autodeterminação como base desde sua fundação, em 1997, na medida em que é fruto de um processo de revalorização de estruturas e autoridades ditas tradicionais e da “reconstituição do território” (Freitas 2012).

Em setembro de 2004, em um encontro entre organizações indígenas e camponesas de todo o país, na cidade de Camiri, foi criado o Pacto de Unidade. Assim articuladas, as organizações elaboraram uma proposta para a nova Constituição boliviana que influenciaria fortemente

o texto aprovado mais tarde pelos deputados constituintes.

Em agosto de 2006, o projeto elaborado pelas organizações do Pacto de Unidade apresentava a demanda por autonomia indígena da seguinte forma:

A autonomia indígena originária e camponesa é a condição e o princípio de liberdade de nossos povos e nações como categoria fundamental de descolonização e autodeterminação; está baseada em princípios fundamentais e geradores que são os motores da unidade e da articulação social, econômica e política no interior de nossos povos e nações e com o conjunto da sociedade. Enquadra-se na busca incessante da construção da vida plena, sob formas próprias de representação, administração e propriedade de nossos territórios. (Pacto de Unidad 2006, 10).

Entre o encontro de Camiri, em setembro de 2004, e a apresentação do modelo de constituição elaborado pelas organizações sociais, houve momentos de aproximação e afastamento entre algumas organizações e o Pacto. Uma antiga assessora do Pacto de Unidade apontou a dificuldade das organizações indígenas em encontrar seu “inimigo comum”: o inimigo, no caso dos indígenas das Terras Baixas, eram os grandes latifundiários, mas estes não existiam em Terras Altas.⁵ Essa assessora explicou que a autonomia indígena era um dos temas que dividiam as organizações do pacto. Contudo, ela conclui que, ainda que esses conflitos tenham aparecido durante a Assembleia Constituinte, predominava a “agenda macro” sobre os interesses particulares, “as vontades de construir ou reconstruir um país que estava a ponto de cair”.

Apesar de se tratar de uma demanda histórica da CSUTCB, a criação de governos autônomos indígenas não era mais um objetivo desta ou de outras organizações camponesas durante o processo constituinte. Os principais defensores das autonomias indígenas eram aqueles que ocupavam posições periféricas no novo campo político institucional, ou seja, mais afastados do governo central e de seu partido, o Movimento

⁵ Entrevista realizada pela autora em La Paz, outubro de 2012.

ao Socialismo (MAS).

Assim, foram os indígenas das terras baixas, organizados em torno da Cidob, e aqueles do altiplano, pertencentes ao Conamaq, que apareceram como principais promotores de um projeto autônomo indígena. Por essa razão, ainda que o Pacto de Unidade fosse a principal base de apoio do governo e do MAS, e que o partido contasse com a maioria dos deputados constituintes eleitos, o reconhecimento da "autonomia indígena originário camponesa" no mesmo nível hierárquico das outras autonomias – municipal, departamental e regional –, como elaborado no projeto de constituição do Pacto, demandou uma forte mobilização das organizações indígenas durante os debates constituintes.

Uma primeira versão do novo texto constitucional foi aprovada em dezembro de 2007. Contudo, a grave crise política que enfrentava o governo de Morales em 2008 levou à sua edição em acordo com representantes da oposição e no Congresso. Não obstante sua participação nas primeiras mesas de negociação com opositores, as organizações indígenas apareciam enfraquecidas naquele contexto onde a política institucional voltava a ter preponderância. Com as alterações na constituição, dentre outras mudanças, proibiu-se a construção de autonomias em territórios ancestrais que não se encontrassem habitados por povos indígenas; foi imposta a necessidade de limites populacionais mínimos para territórios indígenas transitarem à autonomia e foi limitada a jurisdição indígena (Pannain 2014).

A Constituição define procedimentos distintos para as duas vias de conversão à autonomia indígena originário camponesa. No caso de um território indígena originário camponês, a sua população pode optar pela mudança por meio de procedimentos próprios, já no caso dos municípios, um referendo é organizado pelo órgão eleitoral.

Uma década após a promulgação da constituição, apenas três autonomias indígenas ha-

viam sido reconhecidas pelo estado boliviano, Charagua Iyambae, Raqaypampa e Uru Chipayaya, e trinta e um municípios e territórios se encontravam em processo de conversão.⁶ Uma explicação para o limitado avanço da autonomia indígena, apresentada tanto por representantes do governo quanto por opositores, é a existência de travas na legislação boliviana. É corrente na Bolívia o entendimento de que a Lei Marco de Autonomias e Descentralização (2010) limita a autonomia indígena.

Essa lei deu o conteúdo específico à nova organização do estado prevista na Constituição. Em julho de 2010, a Cidob, apoiada pelo Conamaq, havia organizado a Marcha em defesa do território, da autonomia indígena e dos direitos dos povos indígenas, reivindicando a inclusão de suas demandas na nova lei. Foi durante os debates no congresso em torno da lei que apareceram as primeiras fissuras explícitas na relação entre as organizações que formavam o Pacto de Unidade, e entre algumas delas e o governo de Morales.

Algumas das reivindicações não atendidas da Cidob são interpretadas como "cadeados" que dificultam a implantação da autonomia indígena (Pannain 2019). É o caso, por exemplo, da exigência de um limite populacional mínimo e do "certificado de ancestralidade" emitido pelo Ministério de Autonomias. Além disso, as autonomias indígenas passaram a ficar limitadas às fronteiras departamentais. Foi igualmente negada a demanda das organizações para que os estatutos autônomos indígenas fossem aprovados por usos e costumes e não por referendo. Essa reivindicação seria aceita apenas em 2019, quando a Lei Marco foi modificada.

Há anos as autoridades bolivianas já reconheciam a necessidade de reformular a norma reguladora das autonomias indígenas, como indicaram em entrevista em 2013, a então Ministra de Autonomias, Claudia Peña e o vice-ministro de Autonomias Indígenas, Gonzalo Vargas.⁷ Em 2018, Vargas, então vice-ministro de Autonomias,

⁶ Villagomez, Fredy. Diez años de autonomias indígenas. *La Razón*, 31 jul. 2019. Acessado em 15 jun. 2021. <https://tinyurl.com/5aw-cm5mj>.

⁷ Entrevistas realizadas pela autora em dezembro de 2013 na cidade de La Paz.

defendia a adequação de normas estatais aos povos indígenas, visando colaborar com a superação de dificuldades administrativas enfrentadas pelos primeiros governos indígenas autônomos, reconhecendo assim, não somente as travas impostas à conversão à autonomia, mas também à sua execução.⁸

Com efeito, a transição para a autonomia indígena nos marcos do estado boliviano é um processo bastante burocrático que deveria levar tanto à incorporação de regras e normas estatais nos estatutos autonômicos indígenas, quanto ao reconhecimento estatal de formas alternativas de organização social, política e econômica. Na prática, contudo, a balança tende mais para o primeiro lado. Um exemplo é a necessidade de divisão da estrutura dos governos autônomos indígenas em órgãos executivos e legislativos, o que em muitos casos vai contra as formas de debate e deliberação em assembleias adotadas pelas comunidades. A análise dos estatutos pelo Tribunal Constitucional para garantir o respeito às normas estatais é outro exemplo. De fato, atores envolvidos na elaboração de projetos autonômicos indicam a importância de estudar as leis bolivianas e o papel fundamental dos assessores (em sua maioria, não indígenas e, muitos dos quais, advogados), que auxiliam na elaboração dos estatutos autonômicos. Essas exigências levaram a uma interpretação bastante corrente de que alguns estatutos, no lugar de criarem modelos autonômicos baseados em formas de organização local, apenas criariam "municípios com ponchos", copiando o modelo municipal já conhecido.

Em 2013, a então Ministra de Autonomias apresentava outra explicação para o tímido avanço das autonomias indígenas no país até então: a maior disponibilidade de recursos econômicos para os municípios durante o governo de Morales.⁹ Segundo Tockman (2016), o controle dos governos municipais por representantes indígenas pode explicar, de fato, o pouco interesse pela auto-

nomia indígena. O autor argumenta que agentes locais estariam satisfeitos com a experiência no controle dos municípios inaugurada com a Lei de Participação Popular, de 1994, o que os deixava menos propensos a correr o risco de um processo desconhecido de transição à autonomia indígena.

Para aquelas organizações locais que apostaram na autonomia indígena, a transição nem sempre foi bem-sucedida, como ilustra a rejeição pela população local, em referendo, do estatuto autonômico de Totora Marka, em 2015, e os casos dos diferentes municípios onde os trâmites estão parados, muitas vezes, há anos. Além disso, novas dificuldades na relação com o estado surgiram depois de concluída a transição à autonomia, como ilustra a fala de Ronal Andrés Caraica, autoridade de Charagua Iyambae, primeira autonomia indígena originária camponesa do país:

[...] quando mal começou, tivemos grandes tropeços com o estado. Me refiro diretamente ao Ministério de Economia e Planificação. O Ministério de Economia não entende a figura autonômica, ou seja, não existe a lei, não existe, então estivemos meio ano sem dinheiro. Então isso foi um golpe duro que recebemos, as pessoas começavam a protestar [...] O sistema de saúde, o tema educativo, não houve pagamento da luz, de energia elétrica nos hospitais, nos centros educativos, nos centros médicos nas comunidades. Ou seja, houve uma convulsão por falta de dinheiro, então isso também foi que o próprio estado não se entendia a figura autonômica guarani [...].¹⁰

As "travas" ou "cadeados" presentes na legislação boliviana foram muitas vezes explicados como resultantes da falta de interesse do governo de Evo Morales na criação de autonomias indígenas, como argumentou Xavier Albó, antropólogo jesuíta próximo ao ex-presidente e ator engajado nesse projeto autonômico:

Uma coisa é o que diz a Constituição Política do Estado e outra é o que se faz a partir do Governo, ao qual já não interessa ceder parte de seu poder a outros, incluindo essas Autonomias Indígena Originária Camponesas.

⁸ Erbol. 2028. Viceministro Vargas: las normas se deben adecuar a los pueblos indígenas. *Erbol*, 1 jun. 2018. Acessado em 15 jan. 2023. <https://tinyurl.com/382w2v58>.

⁹ Entrevista realizada em dezembro de 2013 na cidade de La Paz.

¹⁰ Youtube. 2018. Entrevista. Acessado em 24 jun. 2022. <https://tinyurl.com/3jd8rpgp>.

Na Bolívia e no Equador, seus governos não se animaram em proibi-las de maneira direta, mas colocam tantas travas burocráticas que muitos desanimam. Inclusive na Bolívia, cuja Constituição é tão clara e extensa acerca desse tema, bloqueia-se o processo autônomo indígena com essas travas.¹¹

Interpretação semelhante foi apresentada por Humberto Guarayo, autoridade Yampara que participava do processo de conversão à autonomia indígena do município de Tarabuco, para quem o governo de Morales promovia um modelo hegemônico na administração do estado, enquanto os povos indígenas buscariam o "pluralismo e a rotação de lideranças" como processos cíclicos.¹²

O exemplo de Lomerio ilustra essas dificuldades. Como explica Dan (2018, 1543), o processo de conversão de Lomerio em autonomia indígena levantou suspeitas de que o governo central teria estimulado a transição à autonomia pela via municipal e não por meio da conversão de Territórios Indígenas Originários Camponeses. A conversão pela via territorial propõe um desafio maior ao estado, pois, além de redefinir as fronteiras administrativas (até então definidas por municípios e departamentos), em teoria, teria menores chances de organizar a autonomia à imagem dos municípios, levando a mudanças mais profundas da forma de relação entre o estado e a autonomia.

A autonomia indígena frente ao modelo de desenvolvimento hegemônico

As fissuras na aliança entre o governo de Morales e as organizações indígenas que apareceram em torno do debate sobre as autonomias se tornaram irreparáveis após a repressão governamental à VIII Marcha Indígena coordenada pela Cidob e por organizações do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (Tipnis), em 2011 – pelo menos até a divisão da Cidob e do Conamaq, com a criação de diretórios paralelos. A marcha questionava a construção de uma estrada atravessando o Tipnis, projetada no marco

da cooperação entre a Bolívia e os países vizinhos, com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (Moraes 2014).

O capítulo quarto da Constituição boliviana reconhece o direito à consulta dos povos e nações indígenas quando medidas legislativas ou administrativas possam afetá-los, ainda que não haja uma indicação sobre o caráter vinculante da consulta. No caso de Tipnis, contudo, as comunidades indígenas e não indígenas foram consultadas apenas depois de uma nova marcha em julho de 2012. Oficialmente, o resultado foi favorável à construção da estrada; contudo, lideranças indígenas denunciaram uma manipulação do processo de consulta e seu resultado (Pannain 2014).

Os eventos em torno da construção da estrada pelo Tipnis iluminam o projeto político e econômico que colocaria, a partir do segundo mandato de Evo Morales, indígenas em confronto com o estado, na defesa de seus territórios. Ao mesmo tempo em que concentrava poder no governo central, esse projeto previa uma nova fase de expansão estatal e capitalista nas diferentes regiões da Bolívia; o que aparentemente seria antagônico à construção de governos autônomos indígenas locais.

O protagonismo estatal no controle dos recursos naturais, a partir do primeiro ano de governo de Morales, possibilitou o fortalecimento de uma política extrativista comandada pelo estado. Com efeito, a agenda das sublevações populares que abriram caminho para a eleição de Morales em 2005 incluía um projeto de expansão estatal – entendido como "desenvolvimentismo", e que incluía a nacionalização dos hidrocarbonetos, a industrialização e a expansão dos serviços sociais oferecidos pelo estado (Iamamoto 2017). Contudo, tornou-se progressivamente evidente a dificuldade do governo do ex-presidente Evo Morales em promover, ao mesmo tempo, o fortalecimento de um estado até então percebido

¹¹ Albó, Xavier. 2017. Evo puede aprender de Ecuador. *La Razón*. 9 abril 2017. Acessado em 3 set. 2020. <https://tinyurl.com/bdhvz6jk>.

¹² Página siete. 2015. Indígenas Yamparas: la autonomía indígena es solo discurso. *Página siete*, 14 de agosto de 2015. Acessado em 29 ago. 2022. <https://tinyurl.com/4axc8tfn>.

como fraco e pouco presente e o reconhecimento das formas de organização social e políticas locais; dois objetivos centrais do processo de “refundação” estatal que culminou na criação do Estado Plurinacional.

Para Tapia (2011, 96), a ampliação da margem de controle de excedentes por parte do estado a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos teria permitido um grau de autonomia política ao governo, levando à reconstituição do estado-nação em detrimento do estado plurinacional. Nesse sentido, Tapia (2011) e Rivera Cusicanqui (2018) coincidem ao relacionar o modelo desenvolvimentista adotado pelo MAS a impactos negativos nos tecidos comunitários. Tapia e Chávez (2020, 50) apontam a existência de um processo de recolonização e desorganização de territórios comunitários a partir da manutenção da lógica extrativista e do avanço da acumulação primitiva do capital que a acompanha.

Analisando particularmente o caso da autonomia de Charagua Iyambae, Postero e Fabricant (2019) observam, paralelamente ao consenso articulado pelo governo de Morales em torno do modelo extrativista adotado, um processo de experimentação social e política, a partir do qual se abriu um espaço – ao mesmo tempo de incerteza e de possibilidades – para atores indígenas articularem suas ideias de soberania e controle territorial que estão na raiz de suas demandas por autonomia.

Considerações finais

Progressivamente, as autonomias indígenas perderam força no debate político boliviano, e no próprio discurso das organizações indígenas. Embora fossem inegáveis a falta de interesse do governo de Evo Morales e seu partido em estimular as autonomias indígenas e as travas presentes nas leis e nos processos burocráticos, esses fatores não explicam sozinhos o tímido avanço dessas autonomias na Bolívia.

Pode-se também imaginar que as divisões no interior das organizações indígenas e o enfraquecimento do seu papel no campo político boliviano ao longo do governo de Morales te-

nham influenciado esse processo. Preocupadas com disputas internas e com o governo, antigos projetos dessas organizações, como a conformação de governos autonômicos, podem ter ficado em segundo plano. Ou ainda, devido ao enfraquecimento das organizações indígenas no campo político-institucional, passariam quase despercebidos os esforços de setores que seguem tentando construir a autonomia indígena nos marcos previstos pela Constituição boliviana de 2009.

Setores próximos ao governo do ex-presidente Evo Morales sugeriam que a maior inclusão política e econômica da população indígena e rural, e a maior disponibilidade de recursos para os governos municipais – muitos deles controlados por representantes indígenas – desestimularam as populações e autoridades indígenas locais a construir autonomias indígena originário camponesas. É difícil avaliar o quanto as populações locais e seus representantes se sentiram incluídos no estado boliviano, ainda que seja evidente o apoio eleitoral da maioria da população rural ao governo de Evo Morales, como foi demonstrado nas eleições de 2019 e 2020.

É possível, entretanto, que esses processos autonômicos tenham avançado pouco pelo motivo oposto: o desejo de limitar o avanço estatal sobre as comunidades. A expansão do estado e do capital sobre diferentes territórios, tal como ocorreu nos últimos anos, representa uma grande ameaça aos povos e nações indígenas e suas formas de organização social e política. E, ainda que pareça contraditório, em certo sentido, as autonomias indígenas originário camponesas podem ser entendidas como um processo de expansão do estado boliviano, pois, não se trata de uma autonomia construída na prática cotidiana das comunidades, mas uma pensada nos limites impostos pela Constituição e pela Lei Marco de Autonomias e Descentralização.

Entendo que se trata de mais uma etapa do longo processo de enfrentamento e negociação dos povos e nações indígenas com o estado pela autonomia, ilustrado no início deste artigo. As normas presentes nos estatutos das autonomias

indígenas – mesmo no caso de territórios onde vive unicamente um povo indígena – são limitadas por uma cultura externa, e controladas pelo estado. Dessa forma, parecem estar em disputa os limites estatais à autonomia das comunidades locais, e os limites que essas colocam ao avanço do estado.

Referências

Albó, Xavier e Carlos Romero. 2009. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. Vicepresidencia del Estado Boliviano. GTZ-Padep.

Confederación sindical única de trabajadores campesinos de Bolivia. 1983. Tesis Política.

Dan, Vivian Lara Cáceres. 2018. O estatuto de autonomia de Lomerio (Bolívia) na perspectiva indígena. *Revista Direito Práxis* 9 (3): 1531-54. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2017/26268>.

Freitas, Caroline Cotta de Melo. 2012. *Entre wiphalas, polleras e ponchos: embates entre os discursos de Conamaq, do estado plurinacional da Bolívia e do direito internacional*. Tese em Antropologia, Universidade de São Paulo.

Garcés, Fernando. 2010. Los esfuerzos de construcción descolonizada de un estado plurinacional en Bolivia y los riesgos de vestir al mismo caballero con otro terno. *Integra Educativa* 3 (1): 49-66.

Iamamoto, Sue A. S. 2017. Home-made development in Bolivia. *Civitas* 17 (2): 233-50. <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.2.26954>.

Mamani, Pablo. 2007. Bolivia antes de Evo Morales. Fractura del estado colonial: poder de los microgobiernos indígenas. *Bolivian Studies Journal* 7 (1): 1-26.

Moraes, Renata Albuquerque de. 2014. *Desenvolvimento e viver bien: o caso do território indígena e Parque Nacional Isidoro Sécore (Bolívia)*. Dissertação em Ciências Sociais, Universidade de Brasília.

Pacto de unidad. 2010. El Pacto de unidad y el proceso de construcción de una propuesta de constitución política del estado.

Pannain, Rafaela N. 2014. *A crise do estado boliviano e a autonomia indígena*. Tese em Sociologia, Universidade de São Paulo.

Pannain, Rafaela N. 2019. Expansão do estado na Bolívia e resistências: entre hegemonias e autonomias. *Mediações* (24) 1: 22-47. <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2019v24n1p22>

Patzí, Félix. 2007. *Insurgencia y sumisión. Movimientos sociales e indígenas*. Ediciones Yachaywasi.

Platt, Tristan. 1987. Entre ch'axwa y muxsa una historia del pensamiento aymara. In *Tres reflexiones sobre el pensamiento andino*, organizado por Therèse Bouysse-Cassagne, Olivia Harris, Tristan Platt e Verónica Cereceda. Isbol.

Postero, Nancy e Nicole Fabricant. 2019. Indigenous sovereignty and the new developmentalism in plurinational Bolivia. *Anthropological Theory* 19 (1): 95-119. <https://doi.org/10.1177/1463499618779735>.

Regalsky, Pablo. 2006. Bolivia indígena y campesina: una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales. *Herramienta* 31.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 1983. Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento "katarista", 1970-1980. In *Bolívia hoy*, organizado por René Zavaleta Mercado. Editora Siglo 21.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 1990. Liberal democracy and Ayllu democracy in Bolivia: the case of Northern Potosí. *Journal of Development Studies* 26 (4): 97-121. <https://doi.org/10.1080/00220389008422175>.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 2003. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado aymara y quechwa 1900-1980*. 4. ed. Editorial del Taller de Historia Oral Andino -Thoa.

Rivera Cusicanqui, Silvia. 2018. *Un mundo ch'ixi es posible. Ensayos desde un presente en crisis*. Tinta Limón.

Schilling-Vacaflor, Almut. 2008. Identidades indígenas y demandas político-jurídicas de la CSUTCB y el conamaq en la Constituyente boliviana. *Tinkazos* 11 (23-24): 1-17. <https://doi.org/10.20446/JEP-2414-3197-24-1-122>.

Ströbele-Gregor, Juliana. 1994. From *Indio* to *Mestizo*... to *Indio*. New indianist movements in Bolivia. *Latin America Perspectives*, 21 (2): 106-23. <https://doi.org/10.1177/0094582X9402100207>.

Tapia, Luis. 2010. El estado en condiciones de abigarramiento. In *Estado como campo de lucha*, organizado por Álvaro García Linera, Raúl Prada, Luis Tapia e Oscar Vega Camacho. Muela del Diablo Editores.

Tapia, Luis. 2011. *El estado de derecho como tiranía*. Editorial Autodeterminación.

Tapia, Luis e Marxa Chávez. 2020. *Producción y reproducción de desigualdades. Organización social y poder político*. Ceda.

Ticona, Esteban. 2003. Pueblos indígenas y estado boliviano. La larga historia de conflictos. *Gazeta de Antropología* 19. <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090410.pdf>.

Tockman, Jason. 2016. Decentralisation, socio-territoriality and the exercise of indigenous self-governance in Bolivia. *Third World Quarterly* 37 (1): 153-71. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1089163>.

Rafaela N. Pannain

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (Usp), em São Paulo, SP, Brasil. Pesquisadora de pós-doutorado na mesma instituição.

Os textos deste artigo foram revisados pela SK Revisões Acadêmicas e submetidos para validação da autora antes da publicação.