

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ANDREY BORGES PIMENTEL RIBEIRO

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PLURINACIONALIDADE
COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS
AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA

Goiânia
2015

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: **Dissertação** **Tese**

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Andrey Borges Pimentel Ribeiro
Título do trabalho: A constitucionalização da plurinacionalidade como condição para o desenvolvimento das autonomias políticas na Bolívia

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Andrey Borges Pimentel Ribeiro
Assinatura do (a) autor (a)

Data: 05 / 04 / 2017

ANDREY BORGES PIMENTEL RIBEIRO

A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PLURINACIONALIDADE
COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS
AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás, para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de pesquisa: América Latina e Política Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo

Goiânia
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Ribeiro, Andrey Borges Pimentel

A constitucionalização da plurinacionalidade como condição para o desenvolvimento das autonomias políticas na Bolívia [manuscrito] /

Andrey Borges Pimentel Ribeiro. - 2015.

xvi, 191 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Goiânia, 2015.

Bibliografia.

Inclui siglas, abreviaturas, tabelas, lista de tabelas.

1. Autonomia. 2. Bolívia. 3. Constituição. 4. Estado. 5. Plurinacional.
I. Joo, Carlos Ugo Santander, orient. II. Título.

CDU 32



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DA DISSERTAÇÃO DE Mestrado DE

ANDREY BORGES PIMENTEL RIBEIRO

Aos treze dias do mês de março de 2015, às 10:00 horas, no miniauditório da Biblioteca Central, Campus I, da Universidade Federal de Goiás, realizou-se a sessão de julgamento da Dissertação de Mestrado do mestrando ANDREY BORGES PIMENTEL RIBEIRO, intitulada: *A Constitucionalização da Plurinacionalidade como condição para o Desenvolvimento das Autonomias Políticas na Bolívia*. A Banca Examinadora foi composta, conforme Portaria n.º 15/2015-FCS, de 10 de março de 2015, pelos seguintes Professores Doutores: Carlos Ugo Santander Joo (Presidente/UFG), João Carlos A. Botelho (UFG) e Carlos Frederico Domingues Ávila (Centro Universitário Euro-Americano/DF) – Suplente: Telma Ferreira do Nascimento Durães (UFG). O candidato apresentou o trabalho, em seguida os examinadores a arguíram. Às 11 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão secreta, pela qual foram atribuídos ao mestrando os seguintes resultados:

Aprovado(a) Reprovado(a)

Dr. Carlos Ugo Santander Joo

Aprovado(a) Reprovado(a)

Dr. João Carlos Amoroso Botelho

Aprovado(a) Reprovado(a)

Dr. Carlos Frederico Domingues Ávila

Resultado Final: *O Aluno garantiu no vestígio quiz/ com as seguintes colocações pelos professores da Banca*

Reaberta a sessão pública, a Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, e pelos membros da Banca Examinadora.

Maria Auxiliadora Gonçalves de Souza

FOLHA DE APROVAÇÃO

Dissertação intitulada **A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PLURINACIONALIDADE COMO CONDIÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DAS AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA**, de autoria do mestrando **ANDREY BORGES PIMENTEL RIBEIRO**, defendida e aprovada em 13 de março de 2015, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Carlos Ugo Santander Joo – Orientador
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho
Universidade Federal de Goiás (UFG)

Prof. Dr. Carlos Federico Domínguez Avila
Centro Universitário Euro-Americano (UNIEURO)

Para Fernanda, pessoa que possibilitou este trabalho com seu incentivo, carinho e amor.

AGRADECIMENTOS

Ao ingressar no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, eu não poderia prever as dificuldades e as alegrias vividas nestes últimos 24 meses. Mas, nas dificuldades contei com o apoio das pessoas sem as quais eu não conseguiria concluir esta dissertação, e é com elas que quero compartilhar minha alegria na forma destes agradecimentos.

Primeiramente, ao professor e meu orientador, Carlos Ugo Santander Joo, por todas as conversas e dedicação ao presente trabalho, pelas sugestões e pela confiança. O presente trabalho não teria sido realizado sem a conduta profissional desta pessoa, a qual me concedeu liberdade na produção da dissertação. Mas, para além de todo profissionalismo, registro a amizade que se estabeleceu e agradeço profundamente pela experiência transmitida a mim e o incentivo e a provocação para que eu vivesse as experiências que o trabalho em tela exigiu.

Ao professor João Carlos Amoroso Botelho, pelos ensinamentos preciosos em sala de aula e fora dela, pois sempre foi solidário às minhas dúvidas e solícito em acompanhar a pesquisa com suas sugestões. Agradeço ainda pela participação na banca de qualificação desta dissertação e pela participação na banca examinadora da mesma.

À professora Telma Ferreira do Nascimento Durães, pelo carinho e pela dedicação em sala de aula que se tornaram uma referência para mim. Agradeço também pela participação na banca de qualificação desta dissertação.

Ao professor Francisco Mata Machado Tavares, mais do que um professor exemplar no ministério da docência é uma permanente fonte de inspiração acadêmica para mim. Agradeço, especialmente, por todas as oportunidades de conversas e pela paciência ao compartilhar suas experiências comigo.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás registro aqui a minha gratidão, principalmente aos professores com quem tive a oportunidade de presenciar o trabalho em sala de aula: Denise Paiva Ferreira, Heloísa Dias Bezerra e Pedro Santos Mundim.

Ao professor Carlos Federico Domínguez Avila, por aceitar o convite para compor a banca examinadora desta qualificação.

Aos colegas da turma do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás com os quais mantive sempre o melhor relacionamento, sobretudo aos que se tornaram meus amigos: Hugo Henry Martins de Assis Soares, Rodrigo de Oliveira Sobreira, Ivanildo Bezerra de Medeiros e Eduardo Martins de Camargo.

Aos companheiros de *International Political Summer School* na Universidade de São Paulo, por partilharem as dificuldades no estudo de metodologia, mas, especialmente, ao professor Derek Beach por ministrar o curso *Case Study Methodology – Comparing, Matching and Tracing* com assaz segurança, metodologia importante para a confecção desta dissertação.

Na Bolívia, duas pessoas foram fundamentais na confecção desta dissertação, e a elas apresento meus sinceros agradecimentos e profundo respeito: Victor Prales, por toda ajuda em forma de conversas, companhia, logística e contatos; e Fernando A. Avila Mercado, pela

acessibilidade e gentileza em explicar e disponibilizar os dados necessários para o desfecho da presente pesquisa.

Agradeço à Leilamar Correia Teixeira, por ter me dado a oportunidade de trabalhar com a docência, pois esta oportunidade foi decisiva para que eu pudesse enfrentar o mestrado.

Aos meus pais pela motivação incondicional e apoio irrestrito em todos os momentos de minha vida, sobretudo os anos dedicados aos estudos, estes sempre foram por puro incentivo deles e jamais saberei expressar em palavras toda a minha gratidão.

À minha avó, Carmelita Borges, por ter sido desde sempre o meu porto seguro e alegrar minha vida com sua simplicidade, deste ensinamento serei seu eterno aprendiz.

À minha esposa, Fernanda de Sousa Fernandes Pimentel, pela companhia e por compartilhar toda a dor e o desgaste que o estudo nos trouxe, mas que o amor, o carinho e o respeito se fizeram mais fortes que as dificuldades. Reitero que é a ela, mais do que o meu agradecimento, que este trabalho é dedicado.

Agradeço ainda à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (FAPEG) pela concessão da bolsa de mestrado, a qual foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo analisar a relação da plurinacionalidade institucionalizada na Constituição da Bolívia de 2009 com o desenvolvimento das autonomias políticas no país. O problema de pesquisa está expresso na seguinte pergunta: de que modo a Constituição da Bolívia de 2009 permite o desenvolvimento das autonomias políticas no país? A metodologia utilizada no trabalho parte da hipótese positiva de que a institucionalização da plurinacionalidade na Constituição da Bolívia de 2009 é condição causal necessária para o resultado das autonomias políticas no país, por isto a pesquisa adota o estudo de caso como método para verificar a relação causal em tela na Bolívia. A abordagem teórico-metodológica que orienta o trabalho é o novo institucionalismo em uma acepção que considere os elementos fundamentais de tal corrente teórica, tendo em vista o Estado Constitucional, o conflito e a cooperação. Por se tratar de um estudo que considera o Estado na América Latina, a pesquisa aponta três precauções metodológicas: a dificuldade de se estudar o Estado, o conceito de América Latina no âmbito do trabalho e o conceito de colonialidade do poder. Com relação aos dados, a pesquisa trabalha com questões institucionais desde o ponto de vista histórico, considerando a origem das instituições a partir do contexto social e político, inclusive a própria Constituição da Bolívia de 2009 e a sua proposta de desenvolver as autonomias desde o alicerce institucional. Para tanto, a pesquisa compreende no primeiro capítulo o conceito de Estado Plurinacional da Bolívia, o qual é proposto considerando o percurso do Estado Constitucional, o constitucionalismo latino-americano e a construção do Estado-nação em detrimento da plurinacionalidade. O segundo capítulo configura uma reconstrução histórica das autonomias no constitucionalismo boliviano propriamente dito, sobretudo em seu aspecto material, sendo que o constitucionalismo do país em discussão é marcado pela exclusão sistemática do indígena da participação política no país, porém, a perspectiva da Constituição da Bolívia de 2009 é permear uma estrutura institucional melhor ajustada à realidade social, abrindo margem para a o desenvolvimento das autonomias no país. E, finalmente, o terceiro capítulo considera o Estado Plurinacional da Bolívia desde a Constituição de 2009 como condição causal para o desenvolvimento autonômico, tendo em vista que a partir da Constituição vigente se iniciou um processo político de efetivação da reivindicação histórica por autonomias, não somente indígenas, mas também departamentais, municipais e regionais. Então, este último capítulo estabelece o modo como a Constituição de 2009 tem sido implementada no país visando às autonomias, e o estado atual destas, principalmente no que se refere à produção legislativa relacionada a esta temática e a situação das autonomias indígenas originários campesinas.

Palavras-chave: Autonomia; Bolívia; Constituição; Estado; Plurinacional.

ABSTRACT

The current research aims to analyse the relation between the plurinationality institutionalized in the 2009 Bolivian Constitution and the politics for developing autonomy in that country. The main problem of this study is resumed in the following question: in which way the 2009 Bolivian Constitution allows the developing of autonomy in the country? The methodology used in this work starts at the positive hypotheses that the plurinationality institutionalized in the 2009 Bolivian Constitution is a necessary condition to obtain the politic autonomy in the country, that's the reason why this research adopts a case study as a method to verify the casual relation in Bolivia's scenary. The methodology-theory which directs the research is the new institutionalism in a meaning which takes in consideration the fundamental elements of that theory, observing the Constitutional State, the conflicts and cooperation. As the study remains the State in Latin America, the research points three methodological precautions: the difficulty of studying the State, the concept of Latin America in the range of the work and the concept of coloniality of the power. About the data, the research works on institutional issues since the historical point of view, considering the origins of the institutions in the social and political context, including the 2009 Bolivian Constitution and its purpose of developing the autonomy even in its institutional foundation. For that, the research includes in the first chapter the concept of Plurinational State of Bolivia, which is proposed considering the plote of the Constitutional State, the Latin-American constitutionalism and the very beggining of the Nation-State over plurinationality. The second chapter makes a historical reconstruction of autonomies in Bolivian constitucionalism, especially its material aspect, once the constitutionalism of the country explained in the work is highlighted for excluding indigenous people from political participation, however, the perspective of 2009 Bolivian Constitution is to maintain an institutional structure better adjusted of their reality, opening space for developing autonomies in the country. Finally, the third and last chapter takes in consideration the Plurinational Bolivian State since the 2009 Constitution as a casual condition to the autonomy developing, observing that from the present Constitution started a political process of consummation of the historical claim for autonomy, not only for the indigenous ones, but the departmentals, regionals and municipals. So, this last chapter sets up a way of how the 2009 Constitution has been established in the country for autonomies, and its real condition, specially in what takes the legislative output related to this theme and to the situation of indigenous origins peasant autonomy.

Key words: Autonomy; Bolivia; Constitution; Plurinational; State.

RESUMEN

La presente investigación tiene por objetivo analizar la relación de la plurinacionalidad institucionalizada en la Constitución de Bolivia de 2009 con el desarrollo de las autonomías políticas en el país. El problema de investigación está expresado en la siguiente pregunta: ¿De qué modo la Constitución de Bolivia de 2009 permite el desarrollo de las autonomías políticas en el país? La metodología utilizada en el trabajo parte de la hipótesis positiva de que la institucionalización de la plurinacionalidad en la Constitución de Bolivia de 2009 es condición causal necesaria para el resultado de las autonomías políticas en el país, por eso la investigación adopta el estudio de caso como método para verificar la relación causal en tela en Bolivia. El abordaje teórico-metodológico que orienta el trabajo es el nuevo institucionalismo en una acepción que considera los elementos fundamentales de tal corriente teórica, teniendo en vista el Estado Constitucional, el conflicto y la cooperación. Dado que se trata de un estudio que considera el Estado en América Latina, la investigación apunta tres alertas metodológicas: la dificultad de estudiarse el Estado, el concepto de América Latina en el ámbito del trabajo y el concepto de colonialidad del poder. Con relación a los datos, la investigación trabaja con cuestiones institucionales desde el punto de vista histórico, considerando el origen de las instituciones a partir del contexto social y político, inclusive la propia Constitución de Bolivia de 2009 y a su propuesta de desarrollar las autonomías desde el alicerce institucional. La investigación trata en el primer capítulo el concepto de Estado Plurinacional de Bolivia, el cual es propuesto considerando el trayecto del Estado Constitucional, el constitucionalismo latinoamericano y la construcción del Estado-nación en detrimento de la plurinacionalidad. El segundo capítulo configura una reconstrucción histórica de las autonomías en el constitucionalismo boliviano propiamente dicho, sobretudo en su aspecto material, siendo que el constitucionalismo del país en discusión es marcado por la exclusión sistemática del indígena de la participación política en el país, por lo tanto, la perspectiva de la Constitución de Bolivia de 2009 busca permear una estructura institucional mejor ajustada a la realidad social, abriendo margen para el desarrollo de las autonomías en el país. Y, finalmente, el tercer capítulo considera el Estado Plurinacional de Bolivia desde la Constitución de 2009 como condición causal para el desarrollo autonómico, teniendo en vista que a partir de la Constitución vigente se inició un proceso político de efectivación de la reivindicación histórica por autonomías, no solamente indígenas, mas también departamentales, municipales y regionales. Entonces, éste último capítulo establece el modo como la Constitución de 2009 ha sido implementada en el país visando las autonomías, y el estado actual de estas, principalmente en lo que se refiere a la producción legislativa relacionada a esta temática y la situación de las autonomías indígenas originario campesinas.

Palabras clave: Autonomía; Bolivia; Constitución; Estado; Plurinacional.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADN - Acción Democrática Nacionalista
AIOC - Autonomía Indígena Originario Campesinas
ALBA - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALCA - Área de Livre Comércio das Américas
APB - Autonomía para Bolivia
CIDOB - Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CN - Consertación Nacional
CNA - Conselho Nacional de Autonomías
COB - Central Obrera Boliviana
COMIBOL - Corporación Minera de Bolivia
CONAMAQ - Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
ETA - Entidade Territorial Autônômica
FMI - Fundo Monetário Internacional
FRI - Frente Revolucionario de Izquierda
GAD - Governos Autônomos Departamentais
GAM - Governos Autônomos Municipais
IDH - Imposto Direto sobre os Hidrocarbonetos
IEHD - Imposto Especial sobre Hidrocarbonetos e Derivados
IOC - Indígena Originario Campesinos
MUJA - Movimiento Universitario Julián Apaza
MAS - Movimiento Al Socialismo
MBL - Movimiento Bolivia Libre
MIR - Movimiento de Irquierda Revolucionaria
MNR - Movimiento Nacionalista Revolucionario
NCE - Nivel Central de Estado
NPIOC - Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos
PIB - Produto Interno Bruto
PODEMOS - Poder Democrático Social
SEA - Serviço Estatal de Autonomías
SINA - Sistema de Información de la Normativa Autonómica
TGN - Tesouro Geral da Nação
TIOC - Território Indígena Originario Campesinos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PLURINACIONALIDADE NA BOLÍVIA.....	41
1.1 ESTADO E CONSTITUIÇÃO SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL.....	42
1.1.1 O Estado Constitucional.....	42
1.1.2 O constitucionalismo latino-americano.....	51
1.1.2.1 O novo constitucionalismo.....	56
1.1.2.2 Razões metodológicas para a não adoção do conceito de novo constitucionalismo.....	59
1.1.2.3 O conceito de constitucionalismo latino- americano.....	67
1.2 A RELAÇÃO ENTRE NACIONALIDADE E PLURINACIONALIDADE....	70
1.2.1 A construção moderna da nacionalidade.....	70
1.2.2 O reconhecimento da plurinacionalidade.....	75
1.2.3 O Estado Plurinacional da Bolívia.....	78
2 A PERSPECTIVA AUTONÔMICA NO CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO.....	88
2.1 TRAJETÓRIA POLÍTICO-SOCIAL ANTERIOR À REPÚBLICA.....	88
2.2 A HISTÓRIA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DA BOLÍVIA.....	92
2.2.1 O governo de Evo Morales Ayma e o momento político-constitucional contemporâneo.....	108
2.2.2 A construção da Constituição de 2009.....	111
2.2.3 A Constituição de 2009 comparada à Constituição de 1967.....	116
2.2.4 A perspectiva indígena na Constituição de 2009.....	122
2.3 AS AUTONOMIAS NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO DE 2009.....	127
3 O DESENVOLVIMENTO DAS AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA.....	133
3.1 A AUTONOMIA E A DESCENTRALIZAÇÃO.....	133
3.2 A LEI MARCO DE AUTONOMIAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE 2010....	138
3.2.1 Análise normativa da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de	

2010.....	141
3.3 A SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA.....	148
3.3.1 O desenvolvimento do processo legislativo – municipal, departamental e nível central de Estado – na Bolívia entre julho de 2010 e junho de 2013.....	150
3.3.2 O desenvolvimento das autonomias indígenas originário campesinas...	164
3.3.3 O imposto direto sobre os hidrocarbonetos.....	169
3.3.4 A proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal.....	172
CONCLUSÃO.....	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	181

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 01: Total da produção legislativa por entidade territorial autonômica na Bolívia.....	150
Tabela 02: Quantidade de vezes que uma entidade territorial autonômica legislou de acordo com o tipo de competência.....	152
Tabela 03: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que tangenciam somente um tipo de competência.....	153
Tabela 04: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que tangencia mais de uma competência.....	154
Tabela 05: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica vinculadas de acordo com tipo de competência.....	155
Tabela 06: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica sobre assuntos inerentes à prática governamental.....	157
Tabela 07: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica a respeito de leis declarativas ou de reconhecimento.....	158
Tabela 08: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica a respeito de leis de organização.....	159
Tabela 09: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que referencia outro nível de governo.....	160
Tabela 10: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que contém instrução de governo.....	161
Tabela 11: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica a respeito de convênios entre governos.....	162
Tabela 12: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que regulamentam convênios.....	162
Tabela 13: Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica a respeito de controle e participação social.....	163
Tabela 14: Situação das autonomias indígenas originários campesinas.....	167
Tabela 15: Situação das localidades que pretendem adquirir condição de autonomia indígena originário campesina.....	168

INTRODUÇÃO

No dia 25 de julho de 2014, o presidente Evo Morales fazia comício de campanha em La Paz, capital da Bolívia, para a eleição presidencial. Pela avenida que dava acesso à Praça Villarroel subia uma multidão de pessoas, diferenciando-se entre si pelas vestes e cartazes que os identificavam a determinados segmentos sociais, os mais variados, de professores a técnicos, de industriais a agricultores, de profissionais da saúde a mineiros, entre tantos outros, mas, sobretudo, indígenas.

Em meio à euforia política, os distintos povos de origem indígena se destacavam pelo colorido das vestimentas, o que possibilitava atestar a olho nu a diversidade do país em um ato de plena ocupação do espaço público. Povos indígenas de diferentes localidades da Bolívia, mas, principalmente, do altiplano concentrado no Departamento de La Paz, adensavam a Praça Villarroel fazendo o espanhol se perder em meio a outros idiomas de expressão, em especial o aimará e o quéchua.

A ocupação do espaço público era feita pelo uso de símbolos de apoio ao *Movimiento ao Socialismo* (MAS) e ao presidente Evo Morales: hinos e canções, cartazes e pôsteres, bandeiras e adesivos. O palco do comício era dividido entre cantores e políticos, dentre estes, alguns entoavam convocações e apelos discursivos, em espanhol, aimará e quéchua. Nos bastidores, as imprensas local e estrangeira cobriam o evento, todavia, não se constatava imprensa brasileira no local do comício do presidente Evo Morales, não só o presidente em exercício, mas também o então provável favorito à reeleição para o cargo presidencial. A ausência da imprensa brasileira provoca estranhamento devido ao fato de que as eleições bolivianas ocorreriam em outubro de 2014, mesma época do pleito brasileiro.

Dentre os acontecimentos marcantes da disputa presidencial brasileira de 2014, um fato evidencia os efeitos de não haver cobertura da imprensa brasileira na Bolívia: a ignorância manifesta em relação ao país limítrofe. Foi muito comum durante a disputa eleitoral brasileira surgirem temáticas pejorativas das conexões entre Brasil e Bolívia, que vão desde a questão do gás natural até o alinhamento político em um suposto “bolivarianismo” da região que ameaçaria a democracia brasileira. Estas incompreensões a respeito do país vizinho por si só já justificariam um estudo do mesmo. Não por acaso, é comum se dizer que o Brasil está “de costas” para a América Latina.

A linha de pesquisa a que este trabalho pertence, de América Latina e Política Comparada do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Goiás, ressalta a importância de se entender os processos políticos na região latino-americana,

inclusive os específicos, como é o caso da Bolívia. A justificativa para se estudar a Bolívia remete às suas peculiaridades, sendo que, embora tenha traços representativos da América Latina, a Bolívia apresenta uma história política única, especialmente em função da plurinacionalidade a qual foi institucionalizada a partir do Estado.

A questão da plurinacionalidade não é algo isolado e se torna problemática à medida que diversas culturas compartilham o mesmo território, sobretudo quando há litígios derivados de suas perspectivas culturais. Tal fenômeno passou a chamar cada vez mais atenção no século XX, sobretudo nos conflitos que precederam a motivaram a Primeira Guerra Mundial, e também na persistência dos problemas étnicos após a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, quando países foram dissolvidos e remodelados territorialmente. Com a derrocada da União Soviética no início da década de 1990, o problema recentralizou o debate com a formação de países no Leste Europeu a partir de diferentes povos. Soma-se a isto a globalização em curso, a qual amplia as redes de migração tornando a questão da plurinacionalidade cada vez mais comum.

O surgimento do Estado teve por base a identificação de um povo em razão de uma causa comum, na mais das vezes, a invenção de uma identidade única que representasse a ideia de nação. A emoção coletiva do nacionalismo, portanto, no decorrer do século XIX, desenvolveu um tipo ideal de Estado a partir de um projeto enraizado na perspectiva de nação, ou seja, o Estado-nação. A consequência é que o nacionalismo e seu Estado-nação unificam o povo em uma única identidade artificial compartilhada dentro de um território, como se o povo fosse dotado de apenas uma cultura, uma etnicidade, um ideal, ou seja, uma única nação. Essa ideia se desenvolveu em detrimento da realidade variada dos territórios, os quais abrigavam distintos povos.

Voltando ao século XVIII, uma limitação ao poder de Estado e conformação do mesmo a certos parâmetros políticos marcou os movimentos constitucionalistas, iniciados, em padrão escrito nas Constituições dos Estados Unidos da América e da França¹. Estas primeiras Constituições escritas ressaltavam o projeto de um único povo a partir de uma única nação, e serviram de inspiração para outros Estados se constituírem, incrementando e ampliando a ótica de Estado-nação que se alastrou como requisito normativo para se constituir o Estado no século XIX.

¹ O constitucionalismo inglês em seu desenvolvimento político e jurídico não concentrou sua Constituição em um documento reduzido a termo, como são os casos dos Estados Unidos da América e da França, portanto, não há uma Constituição escrita na Inglaterra.

A América Latina, mesmo antes da colonização, conjugava a questão da diversidade em que etnias e culturas não apenas conviviam, mas eventualmente se sobrepunham umas às outras. Com a colonização, porém, um novo paradigma se efetivou, tendo uma divisão racial consistente em que o colonizador europeu aparece como dominador, impondo sua cultura. Assim, a ordem colonial solidificou tal padrão de relação cultural e mesmo as independências do século XIX continuaram a propagar esse modelo. Ao mesmo tempo, subsequente às independências políticas, os Estados recém-formados se formataram mediante Constituições, influenciados pelos constitucionalismos estadunidense e francês do século XVIII, os quais inspiraram e reiteraram a ideia de um só povo unificado pelo projeto de nação compondo o Estado.

Ao mesmo tempo, a realidade latino-americana partia de territórios delimitados pela colonização, territórios estes que se proclamaram independentes no século XIX. Tais territórios englobavam diversas culturas que foram alijadas do processo de formação do Estado, criando um problema relativo à nacionalidade. Diferentemente dos países que inspiraram o constitucionalismo – Estados Unidos da América e França –, os países latino-americanos eram, em sua maioria, plurinacionais, então, o liberalismo oligárquico típico da região e sua tendência em assimilar os modelos europeu – francês – e estadunidense, longe de solucionar os conflitos culturais, os acirraram ou os camuflaram.

A Bolívia compartilha da realidade latino-americana acima descrita, sendo que, em termos históricos, antes mesmo da colonização, se revezaram no domínio do atual território, a sociedade *Chiripa*, a cultura *Pucara*, a cultura *Wankarani*, a civilização de *Tiahuanaco*, os reinos do *Collasuyo* e o Império Inca – *Tawantisuyu*. Com a colonização, o padrão europeu de cultura foi estabelecido, criando uma exclusão sem precedentes de povos de origens indígenas. Este processo continuou e se tornou mais agudo com a independência, se arrastando no século XX, o que caracterizou uma verdadeira segregação social com nítidas raízes na exclusão política.

As revoltas do século XX na Bolívia se acumularam entre 1910 e 1930. Neste contexto, a Guerra do Chaco ocorrida na década de 1930 escancarou a ausência de uma identidade nacional. O problema persistiu, até que em 1952 aconteceu uma revolução com forte participação indígena, todavia, sem considerar sua identidade, tendo em vista que o índio foi enquadrado como classe social para efetivar a revolução.

Apesar disso, as questões indígenas passaram a compor o escopo político, tanto que a década de 1970 ficou marcada pelo desenvolvimento do katarismo, um discurso identitário que reforçava a potência política do indígena. Com o katarismo cresceu a perspectiva do índio

enquanto capital político. Já a década de 1980 ficou marcada por reformas neoliberais as quais acentuaram problemas sociais e econômicos do país. Aliás, o liberalismo está presente no constitucionalismo boliviano desde a primeira Constituição de 1826. Após mais de uma dezena de constituições e suas respectivas reformas, a década de 1990 sugeria uma reformulação constitucional que incluísse institucionalmente o índio, para que este fosse reconhecido de fato pelo Estado, dando-lhe maior autonomia.

O início do século XXI foi assinalado por conflitos violentos cujo ápice foi a Guerra do Gás de 2003. Mais do que o roteiro econômico que envolvia os hidrocarbonetos, estava em jogo a trama da autonomia perante um modelo institucional apartado da realidade, que vai desde a exclusão sistemática do indígena da participação política² até o centralismo estatal que não permitia o desenvolvimento de algumas regiões. Evo Morales, eleito presidente boliviano em 2005, produto de processos políticos e movimentos sociais, conseguiu mobilizar o Congresso e, principalmente, a população boliviana, a instituir uma Assembleia em 2006 a qual originou a Constituição de 2009. Nesta Constituição, a plurinacionalidade foi institucionalizada.

Assim como outros países que consideram a questão da plurinacionalidade como uma realidade difícil e espinhosa, mas que deve ser enfrentada, a Bolívia institucionalizou o Estado Plurinacional cujo âmago baseia-se nas autonomias. Isto torna o caso boliviano típico do plurinacionalismo, a exemplo de vários países, os mais variados, como, Espanha, Bélgica, Rússia, Etiópia, Equador ou Canadá. A Bolívia, porém, se torna um caso único e desviante à medida que sua população é constituída majoritariamente por povos indígenas, os quais representam força política com sua presença evidente e pelo fato de o Estado se declarar, constitucionalmente Plurinacional.

A presente pesquisa se dedica ao estudo da Bolívia em sua abrangência latino-americana, correlata à sua história política e suas instituições conformativas do Estado, em especial a Constituição de 2009 e suas possibilidades de concretizar as autonomias através da institucionalização da plurinacionalidade. Assim, o objeto de pesquisa é a relação da plurinacionalidade institucionalizada na Constituição de 2009 com o desenvolvimento das autonomias políticas na Bolívia. Vale frisar que a Constituição da Bolívia de 2009 inaugurou o Estado Plurinacional desde sua própria nomenclatura, um conceito em aberto, da mesma maneira que sua própria fonte normativa, tendo em vista que a Constituição de 2009 está ainda em construção, e por óbvio, para se tornar efetiva, precisa ser implementada. E isto, em

² O Censo de 2001 evidenciava uma maioria populacional indígena; todavia, minoritária em termos de participação. O Censo de 2001 está disponível em <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acessado em 31/01/2015.

grande medida, se torna possível através das políticas permitidas desde o viés constitucional. Desta forma, a temática de autonomias na Bolívia, em suas diversas apresentações tipificadas, configura uma possibilidade política a partir da nova Constituição.

No âmbito deste trabalho, a justificativa abre margem para questões mais específicas e pormenorizadas, questões estas que a Bolívia tem protagonizado de uma maneira exitosa. Historicamente um país marcado pela exclusão social e alijamento de participação política, a Bolívia de Evo Morales tem apresentado índices de crescimento econômico e melhorias sociais acima da média da região³. Não por acaso, em visita prévia à reeleição de Evo Morales, era perceptível um apoio popular amplo, sendo que nas conversas informais podia-se captar que, mesmo entre aqueles que não gostavam do governo presidencial, havia consenso de que o país estava em transformação, fato este que corroborava para diagnosticar a vitória prematura de Evo Morales em outubro⁴. A realização das eleições apenas confirmaria em ampla margem de vantagem a preferência pela continuidade de Evo; continuidade esta que tem representado mudanças, as quais remetem ao caráter institucional previsto na Constituição de 2009.

A constatação supramencionada contextualiza o problema desta pesquisa, o qual envolve a promulgação da Constituição da Bolívia de 2009 e seus efeitos políticos na seara da autonomia no país. Assim, o problema de pesquisa está expresso na seguinte pergunta: de que modo a Constituição da Bolívia de 2009 permite o desenvolvimento das autonomias políticas no país?

a) Metodologia

Em razão do alinhamento metodológico, a escolha de um determinado método só pode ser realizada após a formulação de uma pergunta de pesquisa. Devido à circunstância de que a Constituição da Bolívia de 2009 impõe um aparato institucional especificamente voltado à questão autonômica, parte-se da hipótese positiva de que o desenvolvimento das autonomias no país boliviano vincula-se à Constituição. Assim, devido à lógica determinista da hipótese de trabalho, opta-se pela metodologia estudo de caso, em que o estudo intensivo de um único

³ Tanto os dados de projeção do Fundo Monetário Internacional quanto os dados do Banco Mundial coadunam neste sentido. Dados disponíveis, respectivamente em <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/texts.pdf>> e <<http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>>. O primeiro acessado em 18/02/2015 e o segundo em 20/02/2015.

⁴ De fato, Evo Morales confirmou as expectativas tendo sido reeleito em 12 de outubro de 2014 com 61% dos votos válidos. Informação disponível em <<http://www.oep.org.bo/>>. Acessado em 20/02/2015.

caso permite lançar luz sobre uma classe maior de eventos (GERRING, 2012). Neste ínterim, o estudo de caso possibilita intensificar a análise sobre um determinado objeto de modo a fazer teste teórico (KING; KEOHANE; VERBA, 1994, p. 19), ou seja, se adota uma determinada teoria⁵ e a confronta com a realidade empírica.

Conforme exposto na justificativa, a Bolívia enseja estudo de caso devido à institucionalização da plurinacionalidade desde a Constituição, sendo que este fato da plurinacionalidade corresponde a uma maioria populacional indígena. O caso, de acordo com Alexander George e Andrew Bennett (2005, p. 17-18), consiste em uma “*class of events*”⁶, sendo que com isto o estudo de caso é “*well-defined aspect of a historical episode that the investigator selects for analysis*”⁷. Assim, o evento da Constituição da Bolívia de 2009 e a composição do Estado Plurinacional da Bolívia representam um evento o qual é analisado desde a perspectiva histórica do constitucionalismo boliviano. Isto endossa uma pesquisa que parte do pressuposto qualitativo.

Com relação à pergunta de pesquisa, a hipótese positiva de que a Constituição é determinante para a realização das autonomias ajusta-se à exigência do estudo de caso, o qual obedece a uma lógica determinista, diferente da probabilística, a qual trabalha com casos negativos também (GOERTZ; MAHONEY, 2012). No caso boliviano, a Constituição de 2009 e a institucionalização da plurinacionalidade têm modificado o quadro político do país, e no que tange ao desígnio deste trabalho, a efetivação de autonomias. Neste ponto, a abordagem qualitativa da pesquisa coaduna com a lógica determinista do estudo de caso, sendo que os conceitos importam em uma perspectiva conjuntural (GOERTZ; MAHONEY, 2012), ou seja, os conceitos são primordiais para o êxito do trabalho, consistindo, no Estado Plurinacional da Bolívia e nas autonomias políticas bolivianas.

A lógica determinista do estudo de caso propicia ainda visualizar que uma determinada condição causal condiciona um dado resultado (MAHONEY, 2000). Substancialmente, a Constituição de 2009 com o Estado Plurinacional da Bolívia autorizam as autonomias no país. Mas, para que a condição causal gere um resultado, importa ao trabalho

⁵ Sobre a teoria científica, de forma geral, remetemos à Stephen Hawking (1988, p. 28-29) em suas proposições sobre o tema: “a teoria é apenas um modelo do universo, ou uma parte restrita de seu todo; um conjunto de regras que referem quantidades do modelo a observações que possamos fazer. (...) Uma teoria é considerada boa quando satisfaz dois requisitos: descrever com precisão uma grande categoria de observações, com base num modelo que contenha apenas poucos elementos arbitrários; e fazer previsões definidas quanto aos resultados de futuras observações. (...) Cada vez que novos experimentos comprovam as previsões, a teoria se mantém e nosso nível de confiança nela aumenta; mas se uma nova observação a contradisser, é necessário que seja abandonada ou modificada”.

⁶ “classe de eventos” (tradução livre).

⁷ “aspecto melhor definido de um episódio histórico que o investigador seleciona para análise” (tradução livre).

demonstrar como isto se processa, rastreando o modo como uma determinada condição causal gera um dado resultado, evidenciando a causalidade (GEORGE; BENNET, 2005), o que no âmbito da pesquisa é definido a partir da maneira em que a Constituição de 2009 com o Estado Plurinacional da Bolívia resultam em autonomias políticas no país.

Nesse sentido, após a Constituição boliviana de 2009 que previa diversas autonomias, foi promulgada a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 regulamentando os dispositivos constitucionais acerca da temática autonômica. A partir desta lei, uma produção legislativa tendo por objeto a temática autonômica foi iniciada. O presente trabalho tem por objetivo detalhar esta relação. O propósito disto é demonstrar o peso da instituição constitucional para a atividade política estatal na Bolívia a partir de 2009.

Para conformar a relação entre instituição e realidade, o trabalho parte de uma abordagem teórico-metodológica institucionalista, mais precisamente, do novo institucionalismo⁸.

- Abordagem teórico-metodológica: o novo institucionalismo e o conceito de instituição

A abordagem teórico-metodológica que orienta a presente pesquisa é o novo institucionalismo cuja ideia básica remete à importância das instituições, sintetizada na expressão de que “as instituições importam”. A dedicação às instituições não é propriamente uma novidade⁹ nos estudos políticos, pois seus pressupostos fundamentais¹⁰ “são parte de uma tradição muito mais antiga na teoria social e política” (IMMERGUT, 2007, p. 160). Ellen Immergut (2007, p. 160) aponta os trabalhos de Rousseau, ainda no século XVIII, como uma perspectiva que trazia as principais características do institucionalismo. Além de Rousseau, a autora arrola Kant, Montesquieu, Tocqueville, Weber, Habermas, Rawls e Lowi¹¹ como

⁸ O novo institucionalismo também é denominado neo-institucionalismo. Aqui, a preferência é pelo termo novo institucionalismo.

⁹ Não faz parte do escopo deste trabalho abordar os pormenores históricos referentes ao institucionalismo e ao novo institucionalismo. Sobre o assunto, ver o artigo de Paulo Sérgio Peres, “Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política”, publicado em 2008 na Revista Brasileira de Ciências Sociais. Apenas a título de ilustração, Peres (2008, p. 54) destaca Aristóteles como um possível pioneiro de estudos institucionais quando analisa as constituições atenienses. Também enquadra trabalhos de Locke e Montesquieu como representantes modernos.

¹⁰ Segundo Ellen Immergut (2007, p. 159-160), esses pressupostos fundamentais são: “as preferências ou os interesses expressos em ações [que] não devem ser confundidos com ‘verdadeiras’ preferências; (...) métodos de agregação de interesses inevitavelmente trazem distorções; (...) configurações institucionais podem privilegiar conjuntos específicos de interesses e, portanto, poderão necessitar de reformas”.

¹¹ De acordo com Immergut (2007, p. 163-164), “o interesse de Tocqueville pelas instituições políticas locais e pela participação como antídoto para o despotismo e como fonte de harmonia entre classes (ou o interesse de

representantes de abordagens que concentram suas análises nas instituições. Por isso, Ellen Immergut (2007) defende a existência de uma tradição institucional em preferência à dicotomia “velho e novo” vinculada ao institucionalismo.

Muito embora seja possível vislumbrar uma permanência tangente ao estudo político vinculado à instituição, a Ciência Política estadunidense, entre as décadas de 1950 e 1970, “era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (*behavioralism*) e pluralista” (ROCHA, 2005, p. 12). Na realidade, o modelo comportamentalista surgiu como reação às tendências institucionalistas de então, que estavam associadas “ao conhecimento jurídico-formal (...), o qual fora duramente criticado posteriormente em virtude do seu caráter meramente descritivo, a-teórico e paroquial” (NASCIMENTO, 2009, p. 96-97). Essa postura institucionalista praticada fortemente até meados da década de 1940 “era centrada em análises especulativas, descritivas e formalistas, inspiradas pela Filosofia Política e pelo Direito” (PERES, 2008, p. 54).

As tendências *behavioristas*¹² passaram a identificar a análise institucional como exemplo de ciência ruim, logo, o foco institucional passou a ser visto com forte carga pejorativa, incitando o abandono das instituições de seus quadros metodológicos. Devido a essa marginalização da “variável instituição” da Ciência Política estadunidense¹³, se faz necessário evidenciar que, apesar de a instituição nunca ter sido completamente afastada dos estudos políticos, existem diferenças entre o atual institucionalismo e os tratados clássicos relativos às instituições que autorizam o uso da terminologia “novo institucionalismo” em detrimento da nomenclatura “velho institucionalismo”.

O novo institucionalismo que se forma¹⁴ entre as décadas de 1980 e 1990 absorve¹⁵ as críticas *behavioristas* em prol de uma sistematização científica que considere novamente o papel das instituições, mas de modo a superar a lógica restrita ao formalismo. A definição de novo institucionalismo parte da ideia central de que “*organizational practices and structures*

Weber por um parlamento ativo, que pudesse servir de contrapeso à burocracia e, assim, proteger a racionalidade de valor, num mundo em que a racionalidade instrumental cresce cada vez mais) é mais um dessa ênfase normativa do institucionalismo. O ‘véu de ignorância’ de Rawls, ‘a situação ideal do discurso’ de Habermas, e a ‘democracia jurídica’ de Lowi são exemplos contemporâneos de uma mesma abordagem básica – apesar de, obviamente, as propostas específicas serem bem diferentes”.

¹² O behaviorismo, ao contrário do institucionalismo antigo, “aceita a idéia de que a soma das preferências individuais explicariam o comportamento coletivo” (NASCIMENTO, 2009, p. 97).

¹³ De acordo com Bruno Théret (2003, p. 226), “os novos institucionalistas começaram a revalorizar o primeiro institucionalismo, o dos fundadores da Sociologia européia e da Economia institucionalista norte-americana”.

¹⁴ Peres (2008, p. 65) conclui que “houve dois fatores que concorreram para a ‘revolução neo-institucional’: (1) a crise do behaviorismo a partir da segunda metade da década de 1960 e (2) a emergência, a partir dos anos de 1950, da análise econômica dos fenômenos políticos sob a ótica dos paradoxos das decisões coletivas”.

¹⁵ A absorção das críticas é nítida, pois “a abordagem neo-institucional tem como característica teórica central a síntese epistemológica e metodológica de parte do comportamentalismo com parte do antigo institucionalismo” (PERES, 2008, p. 65).

*are often either reflections of or responses to rules, beliefs, and conventions built into the wider environment*¹⁶ (POWELL, 2007, p. 1). Assim, ao passo que no “velho institucionalismo” o estudo correspondia a uma mera descrição de funcionamento formal de uma instituição, o novo institucionalismo se preocupa com “as mediações entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Essas mediações são precisamente as instituições” (THÉRET, 2003, p. 225).

A concepção atomista típica do *behaviorismo* cede lugar a um debate entre agência e estrutura¹⁷, de maneira a combinar estes componentes para definir os processos sociais que são “tanto o produto dos resultados das condutas individuais, bem como o reflexo de determinadas estruturas” (NASCIMENTO, 2009, p. 98). A combinação de agência e estrutura para definir a realidade é concebida a partir das instituições, por isso sua definição enquanto mediação. Mas, muito embora haja uma convergência para a percepção de um novo institucionalismo, esse padece de muita divergência em dois âmbitos: (1) “diversidade dos institucionalismos presentes nas diversas disciplinas” (DIMAGGIO; POWELL apud THÉRET, 2003, p. 227); e, (2) “variedade no interior de uma mesma disciplina” (HALL; TAYLOR apud THÉRET, 2003, p. 227). Assim, o novo institucionalismo é uma abordagem teórica tanto na Economia, quanto na Sociologia como também na Ciência Política¹⁸. Esta última é a que interessa ao trabalho em sua diversidade intradisciplinar.

As três versões do novo institucionalismo diagnosticadas por Hall e Taylor (2003) permitem inferir que tal abordagem não configura uma corrente teórica unificada e bem delimitada, pelo contrário, os referidos autores identificaram “pelo menos três métodos de análise diferentes, todos reivindicando o título de ‘neo-institucionalismo’” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193). As três versões do novo institucionalismo identificadas por Hall e Taylor são o histórico, o da escolha racional e o sociológico. Os referidos autores destacam, ao longo de seu artigo originalmente publicado em 1996, que as três versões do novo

¹⁶ “práticas organizacionais e estruturas são frequentemente tanto reflexos de ou respostas a regras, crenças, e convenções construídas em um ambiente mais amplo” (tradução livre).

¹⁷ A compreensão do ser em bases atomistas remete, histórica e filosoficamente, à Parmênides (RUSSEL, 2004). Essa perspectiva é desenvolvida no individualismo moderno de Hobbes (1974) e adaptada por Locke (1978) em seus traços liberais (VILLEY, 2007; DOUZINAS, 2009). A influência é enorme na Ciência Política, sobretudo em autores da escolha racional, como é o caso de Anthony Downs (1999). A filosofia liberal majoritária tem o indivíduo como fonte central de suas análises teóricas, o qual, desde Hobbes, é concebido de forma axiomática, como um componente que se faz por si mesmo. A tradição hegeliana, por outro lado, considera o ser como parte do todo, seguindo uma linha histórica e filosófica alicerçada desde Heráclito (RUSSEL, 2004) na concepção de movimento e interação social. Esse é o pensamento grego predominante que influencia Hegel e o fez estipular um modelo societal distinto do de Hobbes e do de Kant (HONNETH, 2003). A formação social baseada na intersubjetividade proposta por Hegel encontra ecos contemporâneos em autores influentes, como Jürgen Habermas (2011), Charles Taylor (1998) e Axel Honneth (2003).

¹⁸ March e Olsen (2008, p. 126) estendem essa abordagem à Antropologia.

institucionalismo “buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194); todavia, partem de sistemáticas diferentes, em especial quanto à relação entre instituição e comportamento, bem como a explicação para o surgimento das instituições e suas modificações. Aliás, estes são os dois critérios utilizados pelos autores em tela para distinguir os novos institucionalismos.

O novo institucionalismo histórico combina a “perspectiva calculadora” (comportamento estratégico) e a “perspectiva cultural” para traçar a relação¹⁹ entre agência e estrutura. O Estado deixa de ser enquadrado sob o estigma da neutralidade e existe “a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196). Há também uma preocupação com o poder e sua distribuição assimétrica, e, como a própria nomenclatura sugere, o aspecto histórico tem especial atenção nas análises, partindo de uma noção de causalidade e particularidades, em que a trajetória percorrida é importante para se compreender uma determinada realidade. Assim, ao mesmo tempo em que as instituições têm um caráter de permanência²⁰, existem “momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo ‘bifurcações’ que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201). Além disso, no novo institucionalismo histórico a instituição, embora tenha protagonismo, não é vista como a única questão a determinar a política. A realidade é tida como complexa, portanto, o lugar das instituições permite “espaço para outros fatores, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das idéias” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

Outra versão do novo institucionalismo na Ciência Política é o da escolha racional, que tem suas origens ligadas a análises sobre o Congresso dos Estados Unidos da América e sua estabilidade enquanto instituição diante das eventuais múltiplas preferências dos legisladores (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202). Os primeiros estudos datados do final da década de 1970 concentravam-se no poder legislativo estadunidense²¹, de forma a explicar o motivo da durabilidade das leis. Na década de 1990, porém, o escopo de análise foi ampliado

¹⁹ Segundo Hall e Taylor (2003, p. 198), “as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação. O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação. Não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem de si e as preferências que guiam a ação”.

²⁰ “(...) as políticas adotadas no passado condicionam as políticas ulteriores” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

²¹ Sob forte influência dos estudos em economia, o institucionalismo da escolha racional do final da década de 1970 destacava a “importância dos direitos de propriedade, das rendas e dos custos de transação para o desenvolvimento e o funcionamento das instituições” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 203).

para “outros fenômenos políticos, entre os quais o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 204). Uma primeira característica dessa abordagem é o pressuposto comportamental estratégico que visa à satisfação de uma pretensão por parte do indivíduo. Ao mesmo tempo, compreende um dilema quanto à ação coletiva, sendo que “a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 205). É evidente a importância conferida à instituição, pois se a mesma está ausente pode interferir na ação individual e coletiva, chegando ao ponto de até mesmo anulá-la. A característica terceira segue a mesma linha, pois a interação estratégica entre indivíduo e instituição trata-se de “um enfoque ‘calculador’ clássico para explicar a influência das instituições sobre a ação individual” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 206). A última característica essencial apontada por Hall e Taylor (2003, p. 206) refere-se à origem da instituição como derivada de um “acordo voluntário entre os atores interessados”²².

Por fim, Hall e Taylor (2003) trazem o institucionalismo sociológico, desenvolvido, por óbvio, a partir da Sociologia. Assim como o institucionalismo da escolha racional, o sociológico foi concebido ao final da década de 1970 “no quadro da teoria das organizações”. Um pressuposto básico da perspectiva sociológica é a superação do reducionismo da realidade social à racionalidade. A seara racional pressupõe que o mundo social deriva de procedimentos eficazes, no entanto, boa parte da ação individual ou coletiva advém de práticas culturais não exatamente burocratizadas ou racionalizadas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207). A preocupação central aqui é explicar a causa da adoção de determinada instituição e suas razões de disseminação. A caracterização refere-se, primeiramente, ao rompimento da “dicotomia conceitual que opõe ‘instituições’ e ‘cultura’, levando-as à interpenetração” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Isto possibilita uma conceituação mais ampla das instituições, e uma identificação de cultura com instituição. Quanto à relação entre agência e estrutura, tem-se a segunda caracterização, a qual consiste em uma presunção cognitiva, em que as instituições servem de aparato interpretativo para o indivíduo conceber o mundo, ao mesmo tempo em que este é formatado pela ação individual²³. Assim, existe uma correlação dinâmica e “altamente interativa das relações entre as instituições e a ação individual, na qual

²² A noção de “acordo voluntário” remete, em grande medida, à tradição contratualista presente, sobretudo, em Hobbes (1974), Locke (1978) e Rousseau (2000). Contemporaneamente, John Rawls é o grande expoente do contratualismo.

²³ Hall e Taylor (2003, p. 210) destacam que essa percepção de relação entre estrutura e agência no institucionalismo sociológico é influenciada pelo “construtivismo social”.

cada polo constitui o outro” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 2010). Como é uma relação de mão-dupla, a ação racional não se faz por si mesma, como nas perspectivas atômicas de indivíduo, mas ao mesmo tempo em que o indivíduo constrói, ele é construído. Enfim, uma última característica desta perspectiva institucionalista refere-se à origem das instituições. No caso, há uma preferência pela legitimidade em detrimento da eficiência, ou seja, “as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 211).

Cada abordagem da corrente teórico-metodológica do novo institucionalismo retratado por Hall e Taylor (2003, p. 212-219) possui vantagens e desvantagens em função de dois aspectos: (1) na concepção da relação entre instituição e comportamento; e, (2) quanto ao entendimento da origem das instituições. Com relação ao primeiro aspecto da concepção da relação entre instituição e comportamento, a vantagem do novo institucionalismo histórico é uma noção mais ampla que tenta considerar tanto a perspectiva calculadora quanto à perspectiva culturalista, em uma premissa mais sintética entre os dois polos de compreensão, ao passo que a desvantagem acaba sendo o próprio inconveniente desta posição eclética, o que pode ocasionar uma ausência de mecanismo causal para explicar como a instituição afeta o comportamento (HALL; TAYLOR, 2003, p. 212-213).

Ainda sobre a concepção da relação entre instituição e comportamento, o novo institucionalismo da escolha racional privilegia uma dimensão mais precisa, com um “conjunto generalizável de conceitos”, dando importância também para a incerteza bem como considerando a interação – ação – estratégica como fator relevante de análise societal. A desvantagem desta abordagem consiste na visão relativamente simplista e trivial das motivações humanas, sendo que compartilha a intenção da ação humana a partir de uma teoria rasa da racionalidade (HALL; TAYLOR, 2003, p. 213-214). Dentro desta concepção, Peter Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003, p. 214-215) não arrolam desvantagem precípua do novo institucionalismo sociológico, destacando como vantagem a definição de vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências dos atores, identificando aspectos preliminares à ação instrumental – estratégica.

Com relação às vantagens e desvantagens quanto ao entendimento da origem das instituições, sobre o novo institucionalismo histórico, Peter Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003, p. 217-219) reiteram a vantagem da concepção ampla desta abordagem combinada à percepção da influência do percurso que reconhece igualmente a importância dos modelos institucionais existentes nos processos de criação e reforma, enquanto que a desvantagem é a predominância da indução quando não constitui teorias sistematizadas relativas a processos

gerais²⁴. Dentro deste entendimento que enfoca a origem das instituições, os autores em discussão destacam a vantagem do novo institucionalismo da escolha racional quanto ao potencial desta abordagem para explicar a permanência de uma instituição. Lado outro, esta abordagem possui a desvantagem de praticar certo reducionismo para explicar a origem, a isto se soma o problema do voluntarismo presente em análises inspiradas no contratualismo e a aplicação a um número limitado de processos (HALL; TAYLOR, 2003, p. 215-217). E, finalmente, sobre a postura do novo institucionalismo sociológico a respeito da origem das instituições, Peter Hall e Rosemary C. R. Taylor (2003, p. 217-219) afirmam como vantagem não somente a concepção ampla de tal corrente, como também a consideração dos esforços interativos e preocupação com a legitimidade social, porém, destacam como pontos negativos a desconsideração do papel de um conflito de poder entre atores cujos interesses entrem em competição e o reducionismo à interpretação em detrimento do conflito.

Peter Hall e Rosemary Taylor (2003, p. 219), à época do artigo aqui referenciado, tinham por objetivo central fazer um intercâmbio entre as diferentes tendências do novo institucionalismo²⁵. Ao mesmo tempo em que os referidos autores destacam a limitação de uma possível síntese, apontam para uma tendência de integração nas análises institucionalistas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 221). A justificativa se faz pela presença de vários pontos de intersecção²⁶, sobretudo a própria proeminência dada à instituição.

Em artigo precursor²⁷ sobre o novo institucionalismo, March e Olsen (2008) argumentavam o protagonismo do Estado como perspectiva da corrente em discussão. A ideia parte de um fenômeno visualizável de que as instituições tornavam-se cada vez maiores, constituindo-se como atores autônomos materializados em “organizações formais e as instituições da lei e da burocracia”. Tais instituições ocupavam “um papel dominante na vida contemporânea” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 121-122). As perspectivas do novo institucionalismo identificadas pelos autores em tela consistem na própria caracterização das instituições a partir de suas posições causais, considerada a complexidade da história política a qual não é dotada, necessariamente de eficiência (ou finalidade)²⁸; assim, a política é

²⁴ Todavia, os autores enfatizam que nem sempre isto é uma desvantagem (HALL; TAYLOR, 2003).

²⁵ De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 222), o institucionalismo histórico tem sido pioneiro em absorver as perspectivas dos outros institucionalismos, mesclando-os às suas próprias convicções teóricas, de forma a aprofundá-las e aprimorá-las.

²⁶ Hall e Taylor (2003, p. 220) destacam que “se tornarmos mais flexíveis os postulados extremos das teorias próprias a cada escola, podemos encontrar um terreno teórico comum, a partir do qual as instituições de cada um desses enfoques poderiam ser utilizadas para completar ou reforçar aquelas das outras”.

²⁷ O artigo em questão foi publicado originalmente em 1984.

²⁸ A perspectiva de uma história dotada de eficiência nos remete ao terreno das filosofias da história cujos precursores são Kant, Hegel, Comte, e, em grande medida Marx. As filosofias da história tomam forma no século XVIII, o século das Luzes, com o Iluminismo. Essa corrente do pensamento tinha a meta do progresso,

concebida, em grande medida, como uma interpretação da vida (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127-130). A justificativa para o estudo das instituições deve-se à sua ausência de neutralidade. Em suma, a instituição importa porque não é neutra²⁹ e a teoria política contemporânea não pode ignorar as instituições políticas (MARCH; OLSEN, 2008, p. 131).

A instituição³⁰ condensa as abordagens do novo institucionalismo, e ao contrário de posições³¹ que sustentam ausência de definições relativas às mesmas, Bruno Théret (2003, p. 225) ressalta que esse “ponto de vista deve ser fortemente nuançado”, pois “pode-se encontrar definições precisas de instituições”. É justamente por existirem definições precisas de instituições que é possível vislumbrar diferentes versões do novo institucionalismo tanto na relação estrutura e agência quanto na origem das instituições. Da elucidação das três versões do novo institucionalismo, é possível sintetizar que, em Ciência Política, a instituição varia do enfoque cultural ao enfoque de cálculo. O enfoque cultural é próprio do sociológico, ao passo que o enfoque de cálculo remete ao de escolha racional. Nesse viés, o novo institucionalismo histórico parte de um meio-termo, por isto Hall e Taylor (2003) destacam a contribuição dessa última tendência a qual corrobora com a intenção dos referidos autores em propor um intercâmbio entre as escolas.

É nesse sentido que Bruno Théret (2003, p. 247), ao discutir as instituições no seio das estruturas e das ações, sugere “uma concepção ‘mediana’ e sintética da instituição”, como um conceito ideal da mesma. Esta proposta obedece à tendência atual de se incorporar elementos mútuos do institucionalismo de uma escola por outra, sob dois critérios normativos: (1) “a instituição deve combinar o enfoque de cálculo e de cultura”; e (2) “deve igualmente ser considerada como o resultado de um conflito em que se utilizam tanto a convenção como a cooperação” (THÉRET, 2003, p. 248). O segundo critério tem uma relação estreita com a discussão a respeito do conflito, o qual não pode ser desconsiderado das

então, boa parte das considerações filosóficas consideravam a história como um processo em evolução. No caso, a história se estruturaria objetivando um sentido, então, caberia ao filósofo descobri-lo. As influências dessa perspectiva ainda resistiram no século XX, como em Spengler e em Toynbee, bem como Lukács (BOURDÉ; MARTIN, 1990, p. 44-60). Essa postura filosófica pode ser encontrada em obras recentes, tanto de conservadores liberais, como Francis Fukuyama e seu famoso “Fim da história e o último homem”, quanto de marxistas, como Eric Hobsbawm e seu “Era dos extremos: o breve século XX”.

²⁹ O liberalismo político majoritário estadunidense cujo expoente forte é John Rawls tende a considerar o Estado (instituição, por excelência) como neutro. Esta postura liberal majoritária tem sido fortemente criticada na contemporaneidade. Uma crítica contundente é feita por Charles Taylor (2000, p. 263) em sua explanação sobre o multiculturalismo, que também é uma vertente liberal. Taylor (2000, p. 267) afirma que o “liberalismo também é um credo em luta”, o que afasta qualquer perspectiva de neutralidade, quanto mais do Estado ocidental concebido sob essa legenda filosófica.

³⁰ Bruno Théret (2003, p. 236), ao abordar a temática “instituição” no novo institucionalismo sociológico, destaca a redundância do termo se considerar a dimensão da Sociologia para clássicos como Durkheim e Mauss, pois tal campo seria a própria “ciência das instituições”.

³¹ DiMaggio e Powell (apud THÉRET, 2003, p. 225) afirmam que “os acadêmicos que trabalham sobre instituições geralmente concederam pouca atenção à sua definição”.

análises institucionais. Tal dimensão é destacada na Economia³² a partir de Commons (apud THÉRET, 2003, p. 249) e “permite manter, estabelecendo limites, a tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação que são constitutivos das transações”. Esta também é a orientação teórico-metodológica do trabalho a respeito do novo institucionalismo e do conceito de instituição.

No âmbito da pesquisa, a instituição a ser investigada é o Estado Plurinacional da Bolívia. O objeto é a relação causal entre este e as autonomias na Bolívia. Para se percorrer este caminho, importa conceituar o Estado Plurinacional e a autonomia na Bolívia. A par destes conceitos, será possível estabelecer o nexo de causalidade entre tais fenômenos políticos de causa e resultado.

Para o conceito de Estado Plurinacional, parte-se de considerações a respeito do Estado e da Constituição, o que desemboca na própria evolução histórico-filosófica do Estado Constitucional. O Estado Plurinacional da Bolívia é um Estado Constitucional que reconhece a plurinacionalidade enquanto instituição inerente à sua natureza. Antes de estabelecer a forma como foi desenvolvido o trabalho e os objetivos de cada capítulo, conspícuo trazer três questões metodológicas que servem como precauções: (1) considerações sobre o estudo do Estado; (2) o conceito de América Latina; e, (3) a colonialidade do poder.

- Considerações sobre o estudo do Estado

Apesar de não ser o referencial teórico desta pesquisa, Pierre Bourdieu traz apontamentos metodológicos muito preciosos a respeito da forma de estudar o Estado. A primeira consideração de Bourdieu (2014) refere-se à necessidade de se fazer uma história genética do Estado, ou seja, aprofundar o máximo possível suas origens, até o limite em que as instituições parecem naturalizadas a ponto de não parecerem ter origem, como se fossem tomadas de uma “amnésia da gênese”.

A elaboração da gênese do Estado aplicado ao Estado Plurinacional da Bolívia permite vincular o Estado boliviano à Constituição. Ademais, torna o papel do cientista social

³² Conceição (2002, p. 139-140) ao discutir sobre os diferentes conceitos de instituição em Economia conclui que “o traço mais característico da diferenciação entre as respectivas escolas é a importância do conflito, como algo inerente à atividade humana”. Vale consignar que o conflito é uma temática importante na política de forma geral. Pelo menos desde Heráclito, o ser humano é considerado conflituoso por natureza. Maquiavel e Hobbes destacam a questão do conflito nas relações humanas. Hegel também parte de uma sociedade conflituosa para posicionar sua filosofia (RUSSEL, 2004). Maquiavel, Hobbes e Hegel são bases para a teoria política contemporânea, então, o conflito não é algo a ser desconsiderado nas análises, especialmente, as institucionalistas.

próximo ao do historiador, em que o resgate histórico tendo em vista eventos políticos se torna crucial para verificar o Estado (BOURDIEU, 2014, p. 113-121). O estudo de caso relacionado ao Estado Plurinacional da Bolívia e o desenvolvimento de autonomias no país boliviano coincide com o que Bourdieu (2014, p. 131) diz sobre o método: “podemos estudar um caso particular – ou um pequeno conjunto de casos particulares – de tal maneira que nosso projeto seja aí capaz de captar as formas universais do Estado”.

Por se tratar de um estudo que exige uma perspectiva histórica, metodologias derivadas da lógica não conseguem captar a essência da estrutura e sua relação com os fenômenos políticos, pois “há uma lógica do histórico que não é a lógica da lógica” (BOURDIEU, 2014, p. 135). Insistir em transpor uma metodologia típica das chamadas “ciências duras” se constitui um perigo à medida que “podem impor uma concepção da lógica das coisas históricas que não está conforme com a realidade” (BOURDIEU, 2014, p. 135).

O objeto “Estado” é muito fluido, dinâmico e difícil de ser captado, por esta razão, Bourdieu (2014, p. 135) destaca que um erro científico grave “consiste em ser mais rigoroso que o objeto, em pôr mais rigor no discurso sobre o objeto do que há no objeto”. Nesse sentido, a história do Estado configura como uma “lógica prática” e ferramentas de uma “lógica lógica” arriscam o objeto (BOURDIEU, 2014, p. 136). Então, a forma de abordagem do Estado enquanto instituição política implica resgatar seus aportes históricos, portanto, conceituar o Estado Plurinacional exige trazer a história do Estado, sobretudo o próprio Estado Constitucional da Bolívia.

Ao mesmo tempo, ao estabelecer o Estado como instituição política importante, deve-se ter o cuidado em não estabelecê-lo como sujeito, porque “fazer do Estado o sujeito de proposições não tem praticamente nenhum sentido” (BOURDIEU, 2014, p. 142). Esta naturalização e a incorporação orgânica do Estado são comuns entre os contratualistas, conforme será demonstrado na reconstrução da gênese do Estado. Mas, não somente entre estes, pois várias abordagens do Estado o retratam nesta condição subjetiva. Isto equivale a reduzir instituição a agente de forma contrária ao novo institucionalismo. O Estado é uma estrutura influente e objetiva, mas que não se manifesta por si só, sem a ação dos agentes sociais (BOURDIEU, 2014, p. 242).

Enfim, estabelecer uma gênese histórica do Estado significa que este fenômeno político não é atemporal e natural. Uma vez admitida a história do Estado, sobretudo constitucional, o trabalho evita anacronismos (BOURDIEU, 2014, p. 144-145).

- O conceito de América Latina

Conspícuo estabelecer a América Latina como um conceito³³ em função de aspectos históricos, linguísticos e geográficos. Sob a perspectiva histórica, a América Latina é uma assimilação da cultura europeia engendrada pela colonização de Espanha e Portugal, os quais dividiram o mundo em duas metades através do Tratado de Tordesilhas de 1494. A parte oeste seria espanhola, e a parte leste portuguesa.

De acordo com o Tratado, a América, “recém-descoberta” – a “descoberta” nocional e cognitiva de que se tratava de uma “nova terra” é de 1504, com Américo Vespúcio – ficaria dividida entre Espanha e Portugal. Com os anos, além de Espanha e Portugal, também, França, Inglaterra e Holanda passaram a invadir a América e a colonizá-la. Em virtude destasavas coloniais, além da espanhola e da portuguesa, a América passou a ser compreendida em função da cultura metropolitana europeia, possibilitando divisões em razão deste atributo, podendo se falar em América Latina a partir da cultura latina advinda de Espanha, Portugal e França.

Assim, é possível vislumbrar uma composição latino-americana tendo em vista a língua e a origem cultural desta. Os países latino-americanos são considerados praticantes de uma cultura majoritariamente latina, associada ao fato de se expressarem em idiomas derivados do latim, como são os casos do espanhol/castelhano, do português e do francês. Este conceito linguístico de América Latina está intimamente ligado tanto à colonização histórica quanto à percepção cultural (SOUZA, 2011).

É possível visualizar ainda a América Latina, cartesianamente, excluindo-se o Canadá e os Estados Unidos da América. Em geral, os países americanos do México à Argentina – parte da América do Norte, América Central e América do Sul – são classificados como latino-americanos, todavia, o conceito geográfico não é pacificado, muito embora seja bastante comum e usual³⁴. Neste trabalho, considera-se América Latina, sobretudo, a partir do

³³ Sobre o conceito de América Latina, desde suas origens terminológicas até as averiguações históricas e identitárias, a pesquisa remete ao artigo de Ailton de Souza, “América Latina, conceito e identidade: algumas reflexões da história”, de 2011.

³⁴ A Organização das Nações Unidas, por exemplo, tende a diferenciar país latino-americano de país caribenho, exemplo disto é a nomenclatura da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), verificável no endereço virtual: <http://www.cepal.org/> (acessado em 12/05/2014). Geralmente, dos países caribenhos, Cuba e República Dominicana se declaram parte da América Latina. Os países da América do Sul, Guiana e Suriname, não se enquadram como latino-americanos. Também o Belize, na América Central, não faz parte de tal enquadramento. Nesta pesquisa, o conceito de América Latina é assaz amplo e fica mais bem caracterizado em função da história e subsequente assimilação cultural identificável através dos idiomas de raiz latina.

conceito histórico e linguístico, vinculado à colonização empreendida por Espanha e Portugal, bem como a influência francesa na região³⁵.

Então, esta pesquisa acompanha a posição de Alain Touraine (1989, p. 18) “de que a América Latina constitui um conjunto, possui uma certa unidade”. Ainda que as diferenças históricas e culturais sejam muitas, estes mesmos elementos proporcionem uma conjuntura econômica, ideológica, e, sobretudo política que permite traçar a América Latina em um conceito geral, sendo que o constitucionalismo enquanto aspecto político, jurídico e social pode ser estipulado no quadro latino-americano.

- A colonialidade do poder

O conceito de colonialidade do poder, desenvolvido por Aníbal Quijano em 1989, apresenta duas acepções: por um lado a permanência e “continuidade do colonialismo”; “por outro, possui uma capacidade explicativa que atualiza e contemporiza processos que supostamente teriam sido apagados, assimilados ou superados pela modernidade” (BALLESTRIN, 2013, p. 100).

Com a Conquista espanhola, a modernidade³⁶ se fez presente na América Latina, mas, a estruturação da mesma se apoia na colonialidade, sendo esta “o lado obscuro e necessário da modernidade; é a sua parte indissociavelmente constitutiva” (MIGNOLO apud BALLESTRIN, 2013, p. 100). Então, modernidade e colonialidade são causas e efeitos de si, em uma existência simbiótica, todavia, “diferentemente da modernidade, a colonialidade não é um ponto de chegada” (MIGNOLO apud BALLESTRIN, 2013, p. 105).

A consequência disso é a permanência da colonialidade atrelada à modernidade eurocêntrica professada no mito do “encontro de culturas” (DUSSEL, 1993) e na promessa de emancipação através da civilização. Nesse viés, pode-se afirmar que da relação colonial entre

³⁵ É comum se questionar o conceito de América Latina. Para uma perspectiva contrária e crítica do conceito, ver o artigo de Sergio B. F. Tavoraro (2009), “América Latina, variável independente? Para uma crítica ao binômio centro-periferia”.

³⁶ A modernidade é identificada como um movimento próprio da Idade Moderna (tradicional e didaticamente situada entre 1453 – queda de Constantinopla – e 1789 – tomada da Bastilha durante a Revolução Francesa). A temática que envolve a modernidade é objeto de diversos debates filosóficos, os quais apresentam e localizam a modernidade como um fenômeno exclusivamente europeu. Nesse sentido, Kant, Hegel e Habermas (apud Dussel, 1993) elencam a modernidade como produto do conjunto histórico da Reforma Protestante (século XVI), do Iluminismo e da Revolução Francesa (ambos do século XVIII). Esta postura concentra a modernidade como uma produção europeia. Dussel (1993) critica tal postura, a qual seria eurocêntrica à medida que desconsidera a Colonização da América como elemento constitutivo da modernidade. Vale ressaltar que a definição temporal da extensão da Idade Moderna também tem sido questionada, pois a modernidade e seus efeitos ainda são fortemente presentes na contemporaneidade.

Europa e América Latina se estabelece uma globalidade de dimensões: um “ piso básico de práticas sociais comuns para todo o mundo, e uma esfera intersubjetiva que existe e atua como esfera central de orientação valorativa do conjunto” (QUIJANO, 2005, p. 233-234).

A dimensão da colonialidade foi estendida para outros âmbitos além do poder, assumindo desempenho de “ controle da economia, da autoridade, da natureza e dos recursos naturais, do gênero e da sexualidade, da subjetividade e do conhecimento” (MIGNOLO apud BALLESTRIN, 2013, p. 100); enfim, “ a colonialidade se reproduz em uma tripla dimensão: a do poder, do saber e do ser” (BALLESTRIN, 2013, p. 100). Isto significa que as instituições na América Latina, à medida que são concebidas a partir de fora, como uma importação institucional, reproduzem a colonialidade desde o conhecimento, produzindo poder no indivíduo.

A constatação central de Foucault (2005) em “ Microfísica do Poder” de que o poder nas sociedades modernas remete à questão da verdade e produz o indivíduo amarra os pontos entre o poder, o saber e o ser, em que este, em última análise é reflexo do conluio entre aqueles. Porém, “ o que Foucault não conseguiu capturar em sua denúncia foi o eurocentrismo e o colonialismo” (BALLESTRIN, 2013, p. 103), pois restringiu seu campo de análise às nuances moleculares. O processo de colonização da América estabeleceu um domínio vertical nas relações sociais em que “ todas as experiências históricas, recursos e produtos culturais terminaram também articulados numa só ordem cultural global em torno da hegemonia europeia ou ocidental” (QUIJANO, 2005, p. 231).

O resultado da relação entre Europa e América Latina, é que “ as instituições hegemônicas de cada âmbito de existência social, são universais para a população do mundo como modelos intersubjetivos” (QUIJANO, 2005, p. 234). Dentre essas instituições hegemônicas, está a ideologia. O discurso eurocêntrico criou uma perspectiva evolucionista da humanidade em que o europeu ocupa o último estágio civilizatório (QUIJANO, 2005). Assim, o Estado na América Latina muitas vezes reproduz a colonialidade do poder enquanto apenas se reporta a instituições externas, muitas vezes em descompasso com a realidade da região.

Abordar as instituições na América Latina, sobretudo o Estado Constitucional, requer contemporizar a análise a partir dos efeitos da colonialidade do poder. Assim, o Estado Plurinacional da Bolívia – e sua institucionalização constitucional –, condensa um estudo do Estado, na América Latina, tendo em vista possíveis efeitos de colonialidade do poder. Por outro lado, o Estado Plurinacional tem uma nítida pretensão normativa de romper tais efeitos,

os quais dificilmente são completamente transpostos, por isto estas questões metodológicas se tornam importantes precauções na presente análise.

- Pesquisa de campo e levantamento de dados

A presente pesquisa tem por objetivo central explicar o modo de relação entre a Constituição da Bolívia de 2009 e o desenvolvimento das autonomias. Assim, além do estudo pormenorizado do texto constitucional em suas possibilidades políticas, necessário o levantamento de dados pertinentes ao desenvolvimento das autonomias.

Para se estabelecer as possibilidades constitucionais, primeiramente o texto constitucional vigente foi compulsado em contraposição ao texto constitucional anterior, sendo apontadas as diferenças institucionais que importavam em dispositivos relativos à autonomia. Após uma confrontação entre os dois textos constitucionais, foi necessário averiguar o que havia sido realizado em termos de efetivação da Constituição de 2009. Nesse diapasão, a Constituição de 2009 no que tange às autonomias necessitava de regulamentação específica, o que foi feito em 2010 com a Lei Marco de Autonomias e Descentralização.

Nesse sentido, os dois principais documentos bolivianos oficiais, de natureza normativa (jurídica), consultados, foram, justamente, a (1) Constituição da Bolívia de 2009 e a (2) Lei do Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. Estes dois documentos mereceram uma análise meticulosa, a qual não pode ser desprezada, em razão do objeto da pesquisa em tela. Todavia, outros documentos bolivianos oficiais, também de natureza normativa (jurídica), foram averiguados, os quais consistem nos seguintes: (3) Constituição da Bolívia de 1967; (4) Lei de Participação Popular da Bolívia de 1994; (5) Lei de Descentralização Administrativa da Bolívia de 1995; (6) Lei do Diálogo Nacional 2000 da Bolívia de 2001; (7) Lei de Eleição e Seleção de Prefeitos de Departamento da Bolívia de 2005; (8) Lei de Hidrocarbonetos da Bolívia de 2005; (9) Decreto Supremo 28223 da Bolívia de 2005; (10) Decreto Supremo 28421 da Bolívia de 2005 da Bolívia; (11) Lei de Convocatória do Referendo Nacional da Bolívia de 2006; (12) Decreto Supremo 29322 da Bolívia de 2007 da Bolívia; (13) Decreto Supremo 29894 da Bolívia de 2009; (14) Decreto Supremo 802 da Bolívia de 2011; (15) Decreto Supremo 29565 da Bolívia de 14 de maio de 2008; (16) Lei 341 de Participação e Controle Social da Bolívia de 2013.

Outras fontes de pesquisa que abrigam documentos oficiosos relativos à Bolívia, contudo, sem possuir natureza normativa (jurídica), foram: (17) Instituto Nacional de

Estatística da Bolívia; (18) Análise Normativa Competencial do Estado Plurinacional da Bolívia entre 2010 e 2013, entre outros documentos de publicação do Serviço Estatal de Autonomias da Bolívia; (19) Ministério de Autonomias da Bolívia; (20) *Vice-ministério de Autonomías Indígenas Originário Campesinas y Organización Territorial da Bolivia*; (21) *World Economic Outlook*, publicado em outubro de 2014 pelo Fundo Monetário Internacional; (22) Convocatória ao Conselho Nacional de Autonomias da Bolívia de 2015; (23) primeira reunião do Conselho Nacional de Autonomias da Bolívia de 2015; (24) proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal da Bolívia de 2015; (24) Órgão Eleitoral Plurinacional da Bolívia; (25) dados do Banco Mundial a respeito da Bolívia.

Ainda a respeito de fontes referentes à Bolívia, a pesquisa se reportou a uma série de informações disponíveis: (26) entrevista com Rubén Martínez Dalmau concedida à Folha de São Paulo em 01/03/2009; (27) Pacto de Unidade da Bolívia de 2004; (28) posicionamento de Gonzalo Vargas Riva sobre a situação das autonomias indígenas originário campesinas, atual vice-ministro de autonomias indígenas originário campesinas e organização territorial da Bolívia; (29) Agência de Notícias Autônômicas da Bolívia.

Quanto aos demais documentos, os quais não são parte dos documentos ligados diretamente à Bolívia, mas se constituem em material de comparação e referências gerais, a pesquisa se reporta aos seguintes: (30) Constituição do Equador de 2008; (31) Constituição da Venezuela de 1999; (32) Constituição do México de 1917; (33) Constituição da Rússia de 1993; e, (34) Constituição da Etiópia de 1994.

Conforme ressaltado, a despeito de uma ampla consulta documental, sobretudo de teor oficial, a pesquisa não se preocupa em estabelecer uma análise normativa de documentos, sendo que a investigação parte para o contexto material, histórico, social e político, que circundam os documentos acima arrolados. Em todo caso, com a devida regulamentação constitucional e legal da questão autonômica, o governo boliviano pôde instituir o Ministério de Autonomias e instituições públicas vinculadas a este, tais como o Serviço Estatal de Autonomias e o Conselho Nacional de Autonomias. O Ministério de Autonomias é responsável por acompanhar os diferentes tipos de desenvolvimento autonômico mediante o Serviço Estatal de Autonomias. Na pesquisa de campo realizada em julho de 2014, foram levantados os dados oficiais do Ministério de Autonomias pertinentes a todo o processo político possibilitado pela Constituição de 2009, pela Lei do Marco de Autonomias e pelo próprio Ministério em tela.

Em relação aos dados levantados pela pesquisa, é válido posicionar a disponibilização dos documentos por meios eletrônicos por parte do Estado boliviano. Todos os documentos

operacionalizados pela pesquisa estão publicados eletronicamente, todavia, em visita ao Ministério de Autonomias e conversa com o assessor Fernando A. Avila Mercado os dados foram disponibilizados em meio físico no documento “Análise Normativa Competencial do Estado Plurinacional da Bolívia entre 2010 e 2013”, o qual, à época da visita ao Ministério ainda não possuía meio eletrônico de divulgação. Assim, o acesso não somente ao órgão público como ao país permitiu à pesquisa uma leitura mais equilibrada do que a simples operação de verificação de dados em um ambiente virtual.

A visita à Bolívia ocorrida no mês de julho de 2014 proporcionou ao trabalho a confrontação entre os dados e o que acontece de fato no país, o qual, conforme ressaltado acima, passa por transformações sociais e estruturais por intermédio da ação política que segue a tônica constitucional. A grande dificuldade no levantamento de dados foi logística, de ir até a Bolívia e realizar os contatos para que o Ministério de Autonomias pudesse ceder parte de seu trabalho em atender à presente pesquisa.

b) Divisão da pesquisa em capítulos

A pesquisa compreende três capítulos, os quais estão dispostos de modo a satisfazer o objetivo geral em demonstrar a relação causal entre a Constituição da Bolívia de 2009 e o desenvolvimento das autonomias no país.

O primeiro capítulo da pesquisa compõe um quadro teórico-conceitual do Estado Plurinacional da Bolívia, sendo que a plurinacionalidade foi institucionalizada mediante a Constituição Política de 2009. Para tanto, parte-se de uma análise do Estado tendo em vista a formação do Estado Constitucional pelos movimentos constitucionalistas desde o século XVIII. A influência de tais movimentos, bem como da própria Constituição enquanto instituição máxima do Estado é enorme, tendo reflexos na América Latina.

A chegada do constitucionalismo na América Latina acompanhou os processos emancipatórios do século XIX, formando países independentes. Ao mesmo tempo em que a influência constitucionalista adentrou a América Latina, os recém-criados Estados conformaram Constituições Políticas não apenas de forma unilateral, mas de acordo com seus peculiares ambientes políticos e sociais, perfazendo um constitucionalismo latino-americano dotado de características próprias.

O desenvolvimento do Estado Constitucional na América Latina comporta uma historicidade relevante para evidenciar as tendências normativas e políticas na região,

tendências estas que se mantêm de modo a autorizar o constitucionalismo latino-americano como um processo político específico, o qual deve ser considerado na avaliação da política na América Latina. Por esta razão, analisar o Estado Plurinacional boliviano requer uma compreensão do constitucionalismo latino-americano em uma perspectiva ampla, acompanhada dos traços históricos que coincidem na formação do fenômeno em tela.

A partir do constitucionalismo latino-americano, a pesquisa contrapõe o mesmo às definições de novo constitucionalismo, apresentando razões metodológicas para a não adoção desta mesma definição e a preferência pelo conceito de constitucionalismo latino-americano como um suporte mais apropriado teórica e historicamente.

O capítulo da pesquisa ainda apresenta a relação entre a nacionalidade e a plurinacionalidade desde o ponto de vista histórico, em que pese a arquitetura filosófica que acompanhou a construção do Estado-nação no século XIX. Desta forma, é possível verificar que a nacionalidade subjugou a realidade plurinacional de vários países, sobretudo na América Latina, em especial a Bolívia.

O caso boliviano é representativo, mas ao mesmo tempo único, pois institucionaliza a plurinacionalidade desde a Constituição Política de 2009 a partir de uma sociedade cuja maioria é indígena. Então, o objetivo do capítulo é apresentar uma definição coerente do Estado Plurinacional da Bolívia.

O capítulo seguinte apresenta a perspectiva autonômica no constitucionalismo boliviano, consistindo em uma amostragem histórico-descritiva. O objetivo disto é expor o constitucionalismo boliviano à luz dos processos sociais e históricos que o conformaram, tendo em vista a relação entre instituição política e agentes.

Assim, os atores sociais mais relevantes são apontados no âmbito político-constitucional. Porém, antes de adentrar o constitucionalismo em si, é feita uma breve explanação da trajetória político-social anterior ao período republicano na Bolívia. O intuito disto é posicionar o indígena como ator social anterior à Conquista e à colonização espanhola. Na sequência, a história político-constitucional da Bolívia a partir de 1826 foi posicionada em meio aos fatos e acontecimentos que constituíram condições materiais de composição do constitucionalismo boliviano.

A análise do constitucionalismo da Bolívia adentra momentos políticos mais específicos a partir da chegada de Evo Morales Ayma ao poder, sendo que exige uma averiguação mais pormenorizada, o que é concretizado desde a chegada do atual presidente ao cargo máximo e os desdobramentos das ações políticas de seu governo tangentes ao constitucionalismo, sobretudo a Assembleia Constituinte que originou a Constituição de 2009.

Em seguida, a Constituição de 2009 é comparada à Constituição anterior, de 1967, considerando suas emendas e reformas. Também é estabelecida uma investigação da perspectiva indígena a respeito da Constituição.

No último tópico deste segundo capítulo, a questão autonômica ganha contornos desde a Constituição de 2009, em que se expõe o modo como referido documento disciplinou a reivindicação política e social histórica. O ensejo normativo previsto na Constituição da Bolívia de 2009 abriu possibilidades para que o próximo capítulo verifique a correlação entre a institucionalização da plurinacionalidade no constitucionalismo boliviano expressado pela Constituição vigente e o desenvolvimento das autonomias políticas no país.

Enfim, o último capítulo tem o intuito de apresentar uma análise da situação do processo autonômico na Bolívia após a vigência da Constituição de 2009.

A autonomia e a descentralização não devem se afastar desta perspectiva de análise, pois são duas questões imbricadas e correspondentes históricos que trabalham em função das reivindicações indígenas e das pretensões dos departamentos e municípios no país boliviano. Assim, depois de uma breve contextualização de autonomia e descentralização, o capítulo parte para a análise da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, demonstrando o cenário material de formação política da referida lei, a qual gerou aberturas políticas tendo em vista seus dispositivos legais.

Ainda no âmbito da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, a mesma possibilitou o desenvolvimento das autonomias políticas, em especial a partir da produção legislativa de cada entidade territorial autonômica após sua edição. É possível visualizar a produção legislativa, requisito básico das pretensões autonômica e descentralizada, por cada entidade territorial autonômica. A partir da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 se iniciou na Bolívia também o incremento de fato das autonomias indígenas, sendo que a pesquisa demonstra a situação desta implementação política na Bolívia.

Finalmente, o trabalho se reporta à questão recursal como chave para o desenvolvimento efetivo das autonomias, questão esta que importa em uma temática delicada e que está bastante incipiente, conforme constam dos próprios documentos analisados, pois é algo que está começando a ser gerido pelo Estado em sua compreensão abrangente de considerar as entidades territoriais autonômicas como parte ativa da política boliviana. Ao final, são apresentadas as conclusões e as referências bibliográficas.

1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PLURINACIONALIDADE NA BOLÍVIA

O presente capítulo da pesquisa compõe um quadro teórico-conceitual do Estado Plurinacional da Bolívia, sendo que a plurinacionalidade foi institucionalizada mediante a Constituição Política de 2009. Para tanto, parte-se de uma análise do Estado tendo em vista a formação do Estado Constitucional pelos movimentos constitucionalistas desde o século XVIII. A influência de tais movimentos, bem como da própria Constituição enquanto instituição máxima do Estado é enorme, tendo influências na América Latina.

A chegada do constitucionalismo na América Latina acompanha os processos emancipatórios do século XIX, formando países independentes. Ao mesmo tempo em que a influência constitucionalista adentra a América Latina, os recém-criados Estados conformam Constituições Políticas não apenas de forma unilateral, mas de acordo com seus peculiares ambientes políticos e sociais, perfazendo um constitucionalismo latino-americano dotado de características próprias.

O desenvolvimento do Estado Constitucional na América Latina comporta uma historicidade relevante para evidenciar as tendências normativas e políticas na região, tendências estas que se mantêm de modo a autorizar o constitucionalismo latino-americano como um processo político específico, o qual deve ser considerado na avaliação da política na América Latina. Por esta razão, analisar o Estado Plurinacional boliviano requer uma compreensão do constitucionalismo latino-americano em uma perspectiva ampla, acompanhada dos traços históricos que coincidem na formação do fenômeno em tela.

A partir do constitucionalismo latino-americano, a pesquisa contrapõe o mesmo às definições de novo constitucionalismo, apresentando razões metodológicas para a não adoção desta mesma definição e a preferência pelo conceito de constitucionalismo latino-americano como um suporte mais apropriado teórica e historicamente.

O capítulo da pesquisa ainda apresenta a relação entre a nacionalidade e a plurinacionalidade desde um ponto de vista histórico, em que pese a arquitetura filosófica que acompanhou a construção do Estado-nação no século XIX. Desta forma, é possível verificar que a nacionalidade subjugou a realidade plurinacional de vários países, sobretudo na América Latina, em especial a Bolívia.

O caso boliviano é representativo, mas ao mesmo tempo único, pois institucionaliza a plurinacionalidade desde a Constituição Política de 2009 a partir de uma sociedade cuja maioria é indígena. Então, o objetivo do capítulo é uma definição do Estado Plurinacional da Bolívia.

1.1 ESTADO E CONSTITUIÇÃO SOB A ÓTICA INSTITUCIONAL

O conceito de instituição adotado no escopo do trabalho parte de um meio termo entre agência (indivíduo/cálculo) e estrutura (sociedade/cultura), sendo que uma relação de interatividade é estabelecida entre o indivíduo e sua coletividade. Além desta perspectiva interacional, o conceito de instituição considera fortemente o conflito³⁷, porém e ao mesmo tempo, objetiva a persecução da convenção e exigência de cooperação. Nestes termos, tanto o Estado quanto a Constituição atendem aos dois atributos conceituais elencados por Bruno Théret (2003), sendo que são instituições por excelência, justamente por relacionarem sociedade (estrutura) e o indivíduo (agente) em uma pretensão de entendimento que pressupõe a existência do conflito em suas variadas formas. Assim, o trabalho segue o diagnóstico de March e Olsen (2008) de que o Estado visa influenciar nos resultados políticos através de sua estrutura de poder formatada na sociedade, isto é, a Constituição, o que permite dizer que a instituição fundamental considerada na presente pesquisa é o Estado Constitucional, ou, mais precisamente no âmbito desta pesquisa, o Estado Plurinacional da Bolívia.

1.1.1 O Estado Constitucional

A teoria política moderna converge em Maquiavel (1469-1527) como o grande disseminador da terminologia do Estado. A despeito de o referido autor não ter sido o inventor da palavra, de acordo com Norberto Bobbio (1909-2004), foi o escritor florentino quem atribuiu um significado ímpar ao Estado: “condição de posse permanente e exclusiva de um território e de comando sobre os seus respectivos habitantes” (BOBBIO, 1987, p. 67). Maquiavel compõe o contexto renascentista da Idade Moderna permeada por uma atmosfera intelectual atrelada ao dinamismo artístico e inovações tecnológicas que permitiram posicionar a organização política de modo único, sem precedentes na antiguidade ou no período medieval.

³⁷ Esta noção de compreensão da organização social através do Estado está presente nos mais diversos teóricos, de Maquiavel e Hobbes a Kant e Hegel. O que muda é a perspectiva filosófica que entende o ser humano de formas diferentes, em uma disputa antropológica entre subjetividade e intersubjetividade. Basicamente, este é o argumento de Hegel contrário a Maquiavel, Hobbes e Kant (HONNETH, 2003). Todavia, nesses mais variados autores, há uma pretensão explicativa do Estado, o qual é uma instituição importante nas relações sociais e processos políticos.

Existem posicionamentos a favor da permanência e continuidade do Estado desde as primeiras sociedades, inclusive, na antiguidade estariam os pioneiros³⁸ do estudo da política, desde os pré-socráticos até os filósofos de Atenas³⁹. Apesar das preocupações filosóficas com a temática de organização social e política, a figura do Estado tem uma proposição histórica, se constituindo como um fenômeno intrínseco à Idade Moderna. Ademais, é impossível a concepção de uma organização política tal qual proposta por Thomas Hobbes (1588-1679) antes dele e nisto reside seu ineditismo.

O autor de “O Leviatã” e de “Do Cidadão” tinha uma preocupação precípua com a ordem. Influenciado pela Escola de Pádua⁴⁰, Hobbes (1974) criou um desenho societal completamente inédito ao separar o indivíduo da sociedade⁴¹ e estabelecê-lo em estado de natureza. Neste axioma hipotético⁴², o indivíduo é dotado de desejo e de razão. Ao mesmo tempo, ciente de que o seu desejo é mais forte do que sua razão, o indivíduo cede parte de seu desejo compactuando com os demais indivíduos. Desta forma, estabelece um pacto de todos com todos em que renunciam mutuamente ao direito pleno, total e ilimitado – à liberdade, sobretudo – em prol de uma figura jurídica e política nova: o Estado (DOUZINAS, 2009). Assim, o Estado concebido como uma ficção externa ao indivíduo e ao próprio corpo social é uma invenção teórica hobbesiana que vigorará sob a égide dos contratualistas e persiste na construção do Estado contemporâneo, em que o mesmo é concebido como pessoa jurídica dotada de direitos e obrigações, dentre outros atributos.

O Estado é, portanto, uma concepção da modernidade, pois é a época em que o mesmo se define “pelo específico *meio* que lhe é peculiar (...), ou seja, o uso da coação física” (WEBER, 2011, p. 66). A assertiva de Max Weber (1864-1920) de que o Estado possui

³⁸ Bobbio (1987, p. 70-71) arrola os escritos de Aristóteles, assim como os grandes historiadores romanos de Lívio a Tácito como exemplos de tratadistas políticos que tangenciam uma instituição próxima ao moderno entendimento do Estado. Ademais, o autor em tela diz que “mesmo no alto medievo não desaparece a idéia do *regnum* e do *imperium*” (BOBBIO, 1987, p. 72). De fato, boa parte da formação do pensamento moderno, jurídico e político, inclusive, remetem a construções teóricas medievais (VILLEY, 2007; DOUZINAS, 2009), as quais, por sua vez, têm vínculos com a antiguidade (RUSSEL, 2004). O próprio Maquiavel tem sua formação ligada aos escritos romanos, os quais são forte inspiração de toda sua obra (SADEK, 2006).

³⁹ Os pré-socráticos são os filósofos gregos anteriores à Sócrates, a exemplo de Tales, Anaximandro, Pitágoras entre outros. Sócrates, Platão e Aristóteles são filósofos vinculados ao pensamento ateniense. Apesar de Aristóteles ser natural de Estagira, sua formação está ligada à Academia de Platão, na cidade de Atenas (RUSSEL, 2004).

⁴⁰ Em visita ao continente, Hobbes conheceu os trabalhos de Galileu na Escola de Pádua.

⁴¹ Toda a tradição política anterior à Hobbes e inspirada em Aristóteles jamais pensaria no indivíduo separado da sociedade. Aliás, para Aristóteles (2012, p. 18), “é evidente, pois, que a cidade faz parte das coisas da natureza, que o homem é naturalmente um animal político, destinado a viver em sociedade”. Assim, Hobbes constitui um rompimento à tradição aristotélica (VILLEY, 2007), pois é em Hobbes que se estabelece a perspectiva de individualismo que o torna, segundo Douzinas (2013, p. 119), “o primeiro e mais interessante filósofo liberal”. Vale ressaltar que “sem individualismo não há liberalismo” (BOBBIO, 2013, p. 16).

⁴² Hobbes consegue comprovar sua teoria através do hipotético estado de natureza (DOUZINAS, 2009). A única prova além desta é bíblica e singular: o Adão criado por Deus em Gêneseis.

especificidade em função de si mesmo evidencia historicamente a formação de uma figura autônoma. Sua definição histórica é acompanhada do elemento diferencial apontado por Weber para retratar a especificidade do Estado a ponto de denominá-lo “moderno”. É o que lhe permite fazer referência precisamente à questão da força pertinente ao ser fictício Estado, a qual é identificada como um atributo especial do poder político (BOBBIO, 1987). Mas, o que Weber (2011, p. 66-67) destaca como sendo este diferencial é a constituição desse poder político materializado na força, ou seja, a legitimidade, daí sua definição clássica de que o Estado é uma “comunidade humana” que “reivindica o *monopólio do uso legítimo da violência física*” dentro de um determinado território. Nesse viés, a questão precípua que acompanha o Estado desde a sua aparição enquanto entidade separada do indivíduo é o fundamento de seu próprio poder – político.

Weber (2011, p. 68) apresenta uma tipologia que vai desde a tradição até o carisma, passando pela legalidade, sendo que estas três formas de legitimidade podem estar misturadas umas às outras. Pierre Bourdieu (1930-2002) avança nesta linha weberiana ampliando seu horizonte definitivo ao conceber o Estado “pela posse do monopólio da violência física e simbólica legítima” (BOURDIEU, 2014, p. 30). A posição do autor francês expande a dimensão weberiana justamente no que se refere à legitimidade, sendo que o monopólio da violência simbólica condiciona o monopólio da violência física. Neste caso, o que está em discussão é também a legitimidade, por isto o Estado configura como “um princípio de produção, de representação legítima do mundo social” (BOURDIEU, 2014, p. 30).

Para além do marco sociológico weberiano, o fundamento do poder foi uma preocupação constante da teoria política moderna. Desde os contratualistas clássicos – Hobbes, Pufendorf (1632-1694), Espinosa (1632-1677), Locke (1632-1704) e Rousseau (1712-1778) – a questão de como se fundamenta o poder político do Estado é controvertida e sedenta de justificativas, que, geralmente, tendem a explicar o porquê de o Estado ter direito ao poder que tem em detrimento do (s) indivíduo(s)⁴³. Em outras palavras, a história da teoria política tem a legitimidade como um dos objetos predominantes pelo menos até o século XIX, mas, ainda hoje, é um dos temas centrais de seus estudos. Não por acaso, Carole Pateman (1993, p. 15) afirma que a “mais famosa e influente história política dos tempos modernos encontra-se nos escritos dos teóricos do contrato social”. Mais do que um momento estagnado

⁴³ O indivíduo é uma construção moderna que tem seu desenvolvimento associado às ideias atomistas inspiradas desde o nominalismo medieval (VILLEY, 2007). No texto, não são feitas distinções entre indivíduo e ser humano. Tanto “indivíduo” quanto “ser humano” são construções conceituais (DOUZINAS, 2009) que não serão abordados no escopo do trabalho, por isso, são aqui utilizadas indistintamente. Ademais, para o contexto do trabalho, o indivíduo é um termo apropriado para representar a relação entre poder político e pessoa.

na modernidade, a influência desta teoria é recorrente em expoentes teóricos contemporâneos do porte de Sigmund Freud (1856-1939) e John Rawls (1921-2002), o que leva a escritora britânica a dizer que o “fascínio exercido pela idéia de um contrato original e pela teoria do contrato (...) é provavelmente maior agora do que em qualquer outro momento” (PATEMAN, 1993, p. 15).

O Estado em sua consolidação na Idade Moderna se inspirava fortemente na tradição⁴⁴ medieval de legitimidade através do traço religioso. O rei alicerçado pelo papado gozava de direito divino⁴⁵ – legado da Idade Média em que era evidente a hegemonia da Igreja Católica – ao trono e, conseqüentemente, ao poder do Estado que ele governava. A organização política identificada como Estado se associava à figura do monarca, ocasionando uma confusão de identidades na qual o governante se apropriava da dimensão estatal⁴⁶. Era o período do absolutismo monárquico iniciado com o advento do Estado moderno, em que o poder político deste era delimitado de acordo com o bel-prazer do monarca e de suas convicções morais, ou seja, a dinâmica política se caracterizava pela ausência de limites ao poder (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

A ausência de limites ao poder político do Estado, e, naturalmente, do próprio rei, suscitava resistência resultando em conflitos. As questões adjacentes envolviam os mais diversos aspectos, como por exemplo, problemas agrários, econômicos, comerciais, mercantis, de liberdade em vários níveis etc. Ao mesmo tempo, no campo teórico, se indagava a validade de um poder de Estado canonizado no governante sem qualquer limitação. Espinosa (1983, p. 329) afirmava que “em parte nenhuma (...) o monarca é eleito sem que haja condições expressas impostas ao exercício do poder”. Apoiado em referências bíblicas e no Ulisses de Homero, Espinosa (1983, p. 329) defendia “princípios fundamentais do Estado” como limites ao poder político do monarca. Surgia o constitucionalismo enquanto “teoria (ou ideologia)” tendo em vista “o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade” (CANOTILHO, 2003, p. 51).

A tendência limitadora do poder político é uma ideia simples impregnada de questões axiológicas, todavia, sua efetivação esbarrava justamente no poder político ilimitado do monarca absolutista. Portanto, o constitucionalismo nascia com uma dupla dimensão, não se

⁴⁴ Isto comunga do tipo weberiano de legitimidade pela tradição (WEBER, 2011, p. 68).

⁴⁵ O bispo e teólogo francês Jacques Bénigne Bossuet (1627-1704) foi um forte defensor dessa perspectiva em que os reis recebiam o direito divino de governar (OLIVEIRA, 2010, p. 23).

⁴⁶ A expressão máxima disto é o rei francês Luís XIV (1638-1715), o rei Sol, quando disse: “*L’État c’est moi*” (“O Estado sou eu”, tradução do francês para o português).

tratava apenas de uma teoria normativa, mas seu conceito servia também “para designar o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de *domínio político*” (CANOTILHO, 2003, p. 52). Essa acepção histórico-descritiva de constitucionalismo era acompanhada pela acepção teórico-normativa (CANOTILHO, 2003) que propunha limitar o poder político estatal através de um aparato normativo (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 255). O fenômeno da superação do Estado Absolutista pelo Estado Constitucional foi consagrado pela Constituição do Estado (BONAVIDES, 2004, p. 113).

De acordo com Jon Elster (2009, p. 134), as “Constituições regulamentam a vida política, assim como a si próprias”. A regulamentação constitucional da vida política parte de duas perspectivas: (1) protege o cidadão desde sua individualidade contra “a interferência indevida” do Estado de modo a prover “bens substantivos e procedimentais”; e, (2) regulamentação normativa da atuação estatal, estipulando a organização geral do Estado, desde suas funções até seus limites. Ao mesmo tempo, a Constituição se regulamenta a si própria, seja no sentido de modificação, alteração ou reforma, seja em casos de “sua suspensão temporária” (ELSTER, 2009, p. 134).

Estabelecer o Estado a partir da Constituição é, portanto, vincular o direito à política, validando a mesma a partir de normas previamente definidas. Esta ideia básica está presente desde a perspectiva contratualista até a dominação racional-legal weberiana. O contrato social, aliás, muitas vezes é confundido com a Constituição, notadamente porque traz em seu bojo aspectos que teriam sido acordados por todos os indivíduos de uma determinada sociedade, delineando um núcleo duro pretensamente imutável (DOUZINAS, 2013). Na conjuntura weberiana, a Constituição apareceria no contexto da “autoridade que se impõe em razão da ‘legalidade’”, a qual engendra as normas prévias “racionalmente estabelecidas” (WEBER, 2011, p. 68), o que permite definir o Estado como detentor legítimo do monopólio da violência. A legitimidade, neste caso, estaria estabelecida em termos racionais derivada da Constituição.

A legitimação do poder de Estado é uma preocupação teórica de autores os mais díspares. Não é parte dos objetivos deste trabalho apontar as diferentes composições filosóficas quanto à fundamentação do poder político estatal. No entanto, autores das mais distintas tradições do pensamento convergem para a relevância do direito no estabelecimento

da política. No contratualismo⁴⁷ contemporâneo, isto se efetiva majoritariamente em John Rawls; na tradição weberiana, o expoente é Jürgen Habermas. Aliás, a pauta política habermasiana⁴⁸ está intrinsecamente ligada ao direito, por isto o autor diz que “o modo de operar de um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser descrito adequadamente, nem mesmo em nível empírico, quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito” (HABERMAS, 2011, p. 9).

Habermas escreve em um contexto teórico-metodológico da Ciência Política – sobretudo, estadunidense – dominado pelo comportamentalismo e pelo pluralismo. Ambos condenavam o institucionalismo – ou, conforme abordado anteriormente, o “velho” institucionalismo – e seus vínculos estreitos com o direito, taxando-o de formalista. As duas correntes dominantes, portanto, tratavam as abordagens institucionalistas de então como meramente normativas e incapazes de suportar testes empíricos. O autor alemão em tela retoma o debate reconsiderando a complexidade das sociedades contemporâneas e seu pluralismo indissociável. O pluralismo⁴⁹, de acordo com Habermas (2011, p. 61), deriva duas teorias sociais, a saber, a teoria do sistema e a teoria econômica, as quais repetem o problema do consenso reiterado no atomismo ao estabelecê-lo, respectivamente, na órbita do poder situado em unidades fechadas incomunicáveis, e na formação da vontade por intermédio da agregação de manifestações individuais. Ou seja, segundo Habermas (2011, p. 61-62), estas teorias sociais reduzem a racionalidade à estratégia confundindo legitimidade com

⁴⁷ “No século XIX e mesmo no XX, quando se firmaram as concepções modernas da história e da ciência social, os contratualistas foram muito contestados. Ao iniciar uma interpretação sociológica do direito, na metade do século XIX, Sir Henry Maine – por exemplo – criticou-os asperamente: seria impossível (dizia) selvagens que nunca tiveram contato social dominarem a tal ponto a linguagem, conhecerem uma noção jurídica tão abstrata quanto a de contrato, para que pudessem se reunir nas clareiras das florestas e fazerem um pacto social. Na verdade (continuava), o contrato só é possível quando há noções que nascem de uma longa experiência da vida em sociedade” (RIBEIRO, p. 53). Este tipo de crítica ao contratualismo era comum no século XIX, todavia, se apresenta de forma tacanha, por não compreender a real dimensão abstrata do contrato. Hegel critica o contratualismo hobbesiano em termos mais sofisticados, a partir da antropologia hobbesiana (HONNETH, 2003). É o mesmo tipo de crítica contemporânea ao contratualismo hobbesiano e rawlsiano, feito por Villey (2007) e Douzinas (2009), ou seja, criticam a concepção de indivíduo presente no contratualismo. Carole Pateman (1993) também é uma fervorosa crítica do contrato social o qual sublinha também um contrato sexual. Sua posição destaca a condição masculina do indivíduo e os efeitos disto. Após as críticas do século XIX, o contratualismo perdeu fôlego. Com os estudos de Weber sobre legitimidade, o debate parecia se encerrar em desfavor da perspectiva contratualista, contudo, Rawls (2008) a ressuscitou com sua “posição original” (similar ao estado de natureza) e seu “véu da ignorância” (que se aproxima à sobreposição do desejo e da paixão em detrimento da razão).

⁴⁸ Habermas, na obra que aqui serve de referencial, “Direito e democracia – entre facticidade e realidade” aborda, especialmente, a temática da democracia.

⁴⁹ A crítica habermasiana ao pluralismo é aplicável ao comportamentalismo, pois ambos partem do pressuposto do indivíduo mônada e altamente subjetivista a partir de si próprio. O que Habermas (2011) propõe é uma reinterpretação antropológica baseada na intersubjetividade a qual poderia formatar o consenso em termos racionais.

estabilidade. O resultado disto é uma teoria política insuficiente não só em termos normativos⁵⁰, mas também em termos empíricos, por se afastar da realidade.

O direito aparece como o meio de canalização da política e é o que permite, de acordo com Habermas, diferenciar um aspecto político de um aspecto social. Habermas situa, historicamente, a conversação orientada para o entendimento como um fenômeno europeu do século XVIII⁵¹. Esta comunicabilidade visando o consenso, a princípio, independe da política e do direito (HABERMAS, 2011, p. 51), e não pode ser reduzida a ação estratégica e sua forma isolacionista de compor o poder. Mas, nem todo consenso importa à política ou dela faz parte, ocasião esta em que haveria a transformação da “sociedade numa totalidade política”⁵² (HABERMAS, 2011, p. 20). Apenas o entendimento orientado para a decisão política interessa politicamente, e neste caso, existe a necessidade de se ter um procedimento para a elaboração do entendimento que precede a decisão. Nisto, a política se entrelaça ao direito.

Em Habermas, o direito tem grande importância para que a decisão política seja fruto de um processo legítimo, por isto o direito deve ser uma constante em seu modelo, sendo que o próprio autor afirma que “o modo de operar de um sistema político, constituído pelo Estado de direito, não pode ser descrito adequadamente (...) quando não se leva em conta a dimensão de validade do direito e a força legitimadora da gênese democrática do direito” (HABERMAS, 2011, p. 9). Neste viés, a Constituição aparece como um meio de conformar validade e facticidade, ou seja, o direito relativo aos processos políticos. Ademais, o modelo habermasiano tem uma historicidade ligada ao constitucionalismo como uma delimitação da prática discursiva que respalda a política, por isto eleva a “proteção individual do sistema de direitos fundamentais” como a meta do direito, o qual deve, nesses termos, garantir a integridade dos sujeitos para que possam atuar politicamente (TAVARES, 2012b, p. 34).

⁵⁰ Com relação a modelos normativos e empíricos, Habermas (1995) afirma que seu modelo político democrático é sim um modelo normativo, como também o são os modelos liberal e republicano. A disputa tradicional opõe o liberalismo ao republicanismo, assim, a democracia deliberativa se insere no debate democrático como um meio termo (TAVARES, 2012b, p. 21) dessa disputa na tentativa de conciliar a legitimidade republicana com o constitucionalismo liberal.

⁵¹ Esse indício de esfera pública que para Habermas se situa historicamente no século XVIII é contestado e tratado como um anacronismo habermasiano, devendo voltar à Florença renascentista (BURKE apud TAVARES, 2012b, p. 189).

⁵² Habermas critica o republicanismo de Hannah Arendt nesse mesmo sentido, de que a proposta de politização plena equivaleria a uma totalidade política impraticável. Também é a crítica de Habermas à proposta deliberacionista de Joshua Cohen. O modelo democrático de Habermas estipula o procedimento deliberativo “não como modelo para *todas as instituições sociais* (nem mesmo para todas as instituições do Estado)”. Essa restrição de Habermas (2011, p. 28-29) refere-se ao alargamento da deliberação política em Cohen, algo que não é tolerado por Habermas. Segundo Habermas a perspectiva de Cohen é impossibilitada pela limitação de regulamentação do direito, em que a deliberação política se atrela ao mesmo, portanto, a proposta de Cohen, na visão de Habermas, reduz a sociedade ao direito ou amplia este à sociedade (as duas coisas são impossíveis).

O direito à atuação política é sustentado pela Constituição, mas esta é percebida em seu dinamismo como algo inacabado, ou seja, é “carente de revisão, o qual tende a *reatualizar*, em circunstâncias precárias, o sistema dos direitos, o que equivale a interpretá-los melhor e a institucionalizá-los de modo mais apropriado” (HABERMAS, 2011, p. 119). A noção habermasiana de política e de direito traduz a expectativa institucionalista do Estado enquanto fenômeno mediador da sociedade e do indivíduo, tendo em vista o conflito e a cooperação. A Constituição é a instituição do Estado que reflete essa perspectiva teórica. Não por acaso, Habermas (2011, p. 119) diagnostica o Estado Constitucional “não como uma configuração pronta, e sim, como um empreendimento arriscado, delicado e, especialmente, falível e carente de revisão”. Devido à “compreensão dinâmica da constituição”, Habermas (2011, p. 119) justifica a desobediência civil⁵³, o que permite afirmar que a Constituição pode ser objeto de ativismo político⁵⁴. Ademais, Habermas relaciona a expectativa dos direitos com a desobediência civil quando aquela não é efetivada, justificando tal desobediência, o que sugere o ativismo político (TAVARES, 2012a).

Projeto do liberalismo político, o constitucionalismo surgiu no século XVIII com a tarefa de resguardar a liberdade individual. Este valor liberal, uma vez consagrado na Constituição, passa a engendrar uma fórmula de conquistar direito (s): declará-lo (s) constitucionalmente. Esta receita liberal passou a compor a agenda política dos movimentos sociais atuantes. Assim, desde sua aparição no século XVIII, o constitucionalismo é simbolizado materialmente em Constituições, mas estas, apesar da pretensão de perenidade⁵⁵, quando são elaboradas obedecem à lógica habermasiana de transição e mudanças. Mesmo a Constituição dos Estados Unidos da América, que é a mesma desde sua confecção ao final do século XVIII, não está imune a modificações. Além das reformas que a referida Constituição recebeu ao longo de seus poucos mais de duzentos anos, novas interpretações⁵⁶ – por isto

⁵³ Não é objeto deste trabalho um debate sobre desobediência civil, a qual está alocada na tradição liberal desde Hobbes em uma visão estritamente individual e em Locke em uma acepção mais adequada à concepção majoritária. Henry Thoreau (2002) é uma expressão da forma como se desobedecer civilmente a partir da perspectiva do indivíduo. O liberalismo contemporâneo de Rawls, Dworkin e até a Suprema Corte Estadunidense coadunam com a desobediência sob certas condições (DOUZINAS, 2013, p. 90).

⁵⁴ O ativismo é aqui identificado como um movimento de ação questionador dos parâmetros estabelecidos, sobretudo a ordem institucional muitas vezes composta via Constituição. Nesse sentido, Tavares (2012a, p. 52) diz que “a democracia e o constitucionalismo devem muito à prática de ativistas que agem às margens das instituições”. Young (apud TAVARES, 2012a, p. 58) foi uma das interlocutoras de Habermas quanto a essa questão.

⁵⁵ De acordo com Elster (2009, p. 113), a “constituição deveria ser uma estrutura de ação política, não um instrumento para a ação” (ELSTER, 2009, p. 133), por isso, há uma dificuldade maior para se alterar o quadro político constitucionalizado, pois se pressupõe ser seu próprio fundamento.

⁵⁶ A concepção contemporânea de direito entende que a norma só se concretiza a partir de seu atributo interpretativo. Dessa forma, a hermenêutica da Constituição pode significar uma modificação substantiva do seu quadro normativo (BARROSO, 2009; BERNARDES, FERREIRA, 2011). Dworkin (2007) entende que o juiz,

Habermas destaca, conforme elucidado acima, o papel da interpretação no sistema de direitos – da (s) norma (s) permite (m) inferir mudança (s) na aplicação do (s) direito (s), o que muitas vezes importa em alterações no processo político. Aliás, a motivação para que se modifique uma Constituição é enorme, tendo em vista que as disposições normativas constitucionais estabelecem o piso básico da política, o que faz com que o ativismo político tenha o desenho constitucional como referência de atuação.

O *locus* constitucional é privilegiado em termos de ativismo político. Na obra “*Deliberation Day*”, Ackerman e Fishkin (2004, p. 152) diferenciam⁵⁷ o momento político normal do momento político constitucional, destacando que nos períodos normais de política os cidadãos se comportam de forma a não se engajarem na mesma e preferem seus negócios privados às questões públicas. Entretanto, esses períodos normais de política são rompidos por políticas de mobilização de massas, que seriam momentos de política constitucional. Assim, a maior parte dos momentos de forte mobilização de massas em questões políticas é relativa a fatos extraordinários e relevantes, que avalizam a evolução política. Tais momentos políticos diferem da política normal e consistem em “*model of constitutional politics*”⁵⁸ (ACKERMAN; FISHKIN, 2004, p. 152).

Elster (2009, p. 133) destaca a premissa básica de que “uma Constituição escrita regulamente os aspectos mais fundamentais da vida política”; assim, parece óbvio o fato de o momento constitucional ter maior repercussão social, pois se trata da base jurídica que conforma a vida política. Ademais, é razoável supor que o momento constitucional mobilize mais as massas, tendo em vista que, geralmente, não há razões para que a política normal mobilize massas em atuação constante, pois a política normal decorre de uma questão constitucional anterior, o que significa dizer que a Constituição em si já regulamentou a vida política considerando uma atuação que a direcionasse. Logo, o momento constitucional em sua possibilidade de alterar o que é normal é que chama a atenção dos sujeitos para se engajarem. Nesse sentido, toda política é constitucional e considerou um engajamento social prévio para se realizar. Por isto mesmo, Jon Elster (2009, p. 218-219) em “*Ulisses Liberto*” não supõem mais uma dicotomia⁵⁹ entre constituintes e políticos que derivariam de momentos políticos distintos, sendo que “muito da política constitucional é semelhante à política

ao julgar (portanto, interpretar a norma) sempre continua a história política e constitucional, o que não impede dizer que há uma alteração com possibilidade de influenciar a política, mesmo porque, para referido autor, “o direito tem necessariamente contatos com a moral e a justiça” (ROCHA, 1992, p. 16).

⁵⁷ Os autores ilustram essa diferenciação com exemplos históricos dos Estados Unidos da América nos séculos XVIII, XIX e XX (ACKERMAN; FISHKIN, 2004, p. 152-153) em que mobilizações resultaram em mudanças constitucionais, sendo típico da política daquele país.

⁵⁸ “modelo de políticas constitucionais” (tradução livre).

⁵⁹ Elster (2009, p. 218) ressalta que em trabalhos anteriores considerava existir essa dicotomia.

rotineira no que diz respeito aos motivos, e que não podemos (...) esperar que os constituintes imperfeitos criem constituições perfeitas que controlarão as imperfeições dos políticos futuros”.

Com a promoção do Estado Constitucional e sua proposta de regulamentar a política para torná-la legítima, o Ocidente, em geral, se organiza mediante o constitucionalismo. Conforme visto, trata-se de um projeto árduo e difícil, que comporta alterações, muitas vezes, acompanhadas pelo conflito. Porém, este conflito, geralmente, se destina a agregar suas motivações e reivindicações em forma de direito, sobretudo constitucional. Então, o Estado e a Constituição, ou, em terminologia composta, o Estado Constitucional é uma instituição que importa à política, e, na contemporaneidade, se apresenta como condição causal necessária à mesma, ainda que seja pela ausência de institucionalidade, o que impulsiona ativismo para que uma pretensão seja institucionalizada, correlacionando direito à política de modo a torná-la legítima.

1.1.2 O constitucionalismo latino-americano

A relação colonial estabelecida na América Latina desde o início foi uma proposta de mão-única, sendo que as decisões eram advindas da (s) metrópole (s) europeia (s) para a (s) colônia (s). Devido ao Tratado de Tordesilhas de 1494 que estabelecia a divisão do mundo em duas partes, parece normal supor que Espanha e Portugal compreendiam as porções de terras americanas como extensões de seus próprios territórios, portanto, a administração discricionária dos mesmos não apresenta qualquer surpresa. O resultado foi a enorme incorporação da cultura europeia à América Latina, ainda que parcela significativa daquela incorporação tenha sido fruto de processos violentos caracterizados pela imposição cultural. Com o constitucionalismo não foi diferente.

Os primeiros Estados a promover movimentos constitucionais e, conseqüentemente, estabelecer uma Constituição escrita⁶⁰ como norma fundamental, foram os Estados Unidos da América e a França, ambos, ao final do século XVIII (ESLTER, 2009, p. 167-181). Nesta

⁶⁰ O movimento constitucionalista apregoava que todos os Estados deveriam possuir Constituições escritas, as quais funcionariam como instrumentos assecuratórios dos direitos e garantias fundamentais (BULLOS, 2007, p. 08). Claro que nem todos os países possuem Constituições escritas, como é o caso da Inglaterra, apesar disto, a Inglaterra foi pioneira no incremento do constitucionalismo cuja tradição remonta à Carta Magna de 1215.

época, a França era o referencial⁶¹ de cultura europeia, o que fez com que o fato de regulamentar o Estado através de uma Constituição – escrita – fosse uma tendência política a partir do século XIX. Os Estados Unidos da América, por sua vez, também exerceram influência, mais notadamente na América Latina, sobretudo a partir da Doutrina Monroe de 1823⁶². Em outras palavras, o constitucionalismo passou a ser um modelo de referência para os Estados, inclusive os recém-criados países latino-americanos que se declaravam independentes de suas antigas metrópoles. É possível inferir que os Estados latino-americanos, em sua maioria, nasceram sob a pauta constitucional, tratando-se de Estados Constitucionais desde suas origens. Isto exige que o debate sobre o Estado na América Latina inclua o constitucionalismo.

Tão logo um determinado país latino-americano se emancipava politicamente de sua antiga metrópole no século XIX, o mesmo se propunha a confeccionar uma Constituição que delimitasse o Estado em função de normas fundamentais dentro de um escopo constitucionalista. Porém, essa disseminação do constitucionalismo foi acompanhada de um resquício colonial muito forte fincado nas novas Constituições da região: a colonialidade do poder (QUIJANO, 2005). Nesse cenário, a importação do modelo constitucional europeu – francês – (e também, do modelo estadunidense), derivado de movimentos sociais e políticos específicos correlatos àquela (s) própria (s) realidade (s) – europeia ou estadunidense – para a América Latina, foi uma forma de manter a estrutura da colonialidade do poder. A complexidade latino-americana foi camuflada pela composição político-estatal corolário da modernidade europeia (KAPLAN, 1974), sendo que o Estado continuou a promover uma sociedade colonial, adicionado pela “legitimidade” constitucional, pois, se por um lado, a Constituição corresponde ao produto de uma confluência de fatores reais de poder (LASSALLE, 1985)⁶³, por outro, ela é baseada em uma força normativa, a qual “procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social” (HESSE, 1991, p. 15-16).

Muito embora a tese da força normativa da Constituição elaborada por Konrad Hesse (1919-2005) seja datada de 1959, a ideia de que a Constituição seja fonte normativa remonta ao próprio constitucionalismo do século XVIII⁶⁴, quando, inclusive, a legalidade se confundia

⁶¹ Eric Hobsbawm (1917-2012) destaca que a “ideologia do mundo moderno (...) foi obra da Revolução Francesa” (1977, p. 84).

⁶² A ideia básica da Doutrina Monroe está expressa na frase: “América para os americanos”. Em linhas gerais consiste em um projeto de influência dos Estados Unidos da América sobre as demais regiões do continente americano, principalmente, a América Latina.

⁶³ Ferdinand Lassalle (1825-1864).

⁶⁴ O artigo 32 da Constituição Francesa de 1791 (primeira Constituição escrita da França) determina que: “Não há em França autoridade superior à lei; o rei não reina senão em virtude dela e é unicamente em nome da lei que poderá ele exigir obediência” (BONAVIDES, 2004, p. 113).

com a legitimidade no contexto iluminista francês. A legitimidade na América Latina, importada junto ao constitucionalismo, tinha forte influência francesa, desta forma, o constitucionalismo na América Latina assimilou o iluminismo⁶⁵. A adaptação do constitucionalismo pelo iluminismo se fez no ambiente positivista⁶⁶, em que “a legalidade ocupa o lugar da legitimidade”. (GRAU, 2008, p. 31). O resultado disto foi que a apropriação do constitucionalismo na América Latina associou a Constituição à legitimidade, confundindo-a com estabilidade. Esta confusão era perceptível nas elites fazendárias e oligarquias que chegavam ao poder, sendo que, tão logo o conquistavam, modificavam o aparato constitucional do Estado de acordo com suas pretensões, como uma forma de legitimar sua ação e possibilitar o processo político, como se a Constituição pudesse trazer estabilidade por si só (CARMAGNANI, 1984).

Ao mesmo tempo, a região latino-americana era permeada pela instabilidade política e social, notável na trajetória constitucional de vários países, os quais possuem diversas Constituições ao longo de suas respectivas histórias, quase sempre em um processo de substituição constitucional. Quando há uma incompatibilidade entre Estado e sua instituição conformativa, a Constituição, com a sua própria realidade social, ocorre problemas que impedem resultados, decisões e ações políticas⁶⁷. Em uma atmosfera de extrema complexidade como a da América Latina, importar o modelo eurocêntrico de Constituição significou um desajuste entre instituição e realidade. As Constituições dos Estados latino-americanos elaboradas no século XIX carregavam a carga de colonialidade do poder, estabelecendo institucionalmente, tipos ideais normativos incompatíveis com a realidade social, o que interferia no processo político. Ao longo do século XX, o constitucionalismo latino-americano vivenciou a tensão entre realidade social e institucionalização em vários momentos. O caso mexicano no início do século XX é um exemplo emblemático da desconformidade entre instituição e sociedade, o que gerou tensão e conflito em prol de uma nova configuração normativa em termos institucionais.

⁶⁵ O iluminismo é identificado como uma vertente derivada do liberalismo, todavia, com ele não se confunde. As análises de Burke (1982) sobre a Revolução Francesa já apontavam as diferenças gritantes entre o modelo inglês e a criação francesa. Contemporaneamente, John Gray (2004) é um crítico ultra-liberal dos resquícios iluministas e da confusão do iluminismo com o liberalismo.

⁶⁶ O positivismo deriva, em grande medida do iluminismo, sendo parte dos seus parâmetros de racionalidade: “Na metodologia positivista, a ciência social não é diferente da ciência natural. O modelo de ambas é a matemática. Nada pode ser sabido a menos que seja quantificado” (GRAY, 2004. p. 51). O positivismo aplicado ao direito inaugurou o positivismo jurídico. No positivismo jurídico somente é direito a legalidade construída pelo Estado, o direito posto (GRAU, 2008).

⁶⁷ Isto corrobora com o aporte teórico adotado de que as instituições importam, mesmo que o resultado causado pela instituição não seja o desejado, ou seja, a incompatibilidade reforça o argumento sustentado.

A Constituição do México de 1917⁶⁸, resultado da Revolução Mexicana ocorrida entre 1910 e 1917, é classificada como um avanço institucional significativo de direitos sociais. A Revolução que precedeu a Constituição é um processo amplo, tendo como motivos fundamentais a permanência dos resquícios negativos da época colonial. Longe de ser um movimento localizado no meio operariado permeado por influências anarquistas/socialistas, a Revolução Mexicana teve na participação dos trabalhadores rurais seu elemento mais decisivo. Com a Constituição produzida ao final da Revolução, o Estado mexicano reconheceu vários direitos sociais, sobretudo trabalhistas, tanto para o setor industrial e urbano quanto para o setor rural (CORRÊA, 1983). Ao compulsar a Constituição de 1917⁶⁹, é perceptível a intenção dos dispositivos em afetar a herança colonial mais cabalística relativa à concentração de terras e à exploração do trabalho, respectivamente, pelo artigo 27 cujo teor é no sentido de promover a função social da propriedade e impor limites de domínio à mesma, e pelo artigo 123 que promove direitos trabalhistas e previdenciários resguardando uma série de garantias em um rol extenso de direitos sociais fundamentais.

A história constitucional latino-americana convive com a colonialidade do poder, e em diversos momentos tenta superá-la com novas instituições que reconfiguram o escopo normativo da Constituição. A influência da Constituição do México de 1917 foi evidente, como por exemplo, nas Constituições de Argentina e Brasil, ambas da década de 1930, no que tange avanço na positivação de direitos sociais. Mas, o período que compreende do final da Segunda Guerra Mundial até a queda do Muro de Berlim, denominado de Guerra Fria (HOBSBAWN, 1995), foi especialmente peculiar para boa parte da América Latina. Desde meados do século XIX com a Doutrina Monroe, os Estados Unidos da América perceberam a América Latina como uma região de exploração e dominação. A postura, nem sempre invasiva, é pelo menos de alinhamento. Todavia, durante a Guerra Fria, as perspectivas comunistas avançaram além da União Soviética, e passaram a compor uma utopia palpável na esquerda latino-americana, a ponto de Cuba conseguir efetivar uma Revolução de caráter socialista ao final da década de 1950 e se aliar à União Soviética na década de 1960. A reação estadunidense⁷⁰ foi imediata, e paulatinamente, parte dos países latino-americanos se viram

⁶⁸ Disponível em <<http://pdba.georgetown.edu/constitutions/mexico/mexico1917.html>>. Acessado em 29/06/2013.

⁶⁹ Além da questão agrária e trabalhista que compactuavam com o legado de exploração colonial, a Constituição do México de 1917 traz ainda, inovações na educação (artigo 3º), nos direitos políticos (artigo 5º), na religião (artigo 24), e na cidadania (artigo 25). Esta Constituição precede a Constituição de Weimar (Alemanha) de 1919 em garantias e direitos sociais, e influenciou vários países, sobretudo latino-americanos, a institucionalizarem direitos sociais em suas Constituições, sendo uma referência normativa no século XX.

⁷⁰ Não se defende aqui que os Estados Unidos da América foram a única causa da implantação das ditaduras na América Latina, todavia, foi um ingrediente necessária para tal resultado político.

governados por ditaduras – quase sempre, militares – patrocinadas por Washington (COGGIOLA, 2001). Vale ressaltar que boa parcela dos regimes de exceção implantados na América Latina também possuía algum tipo de canal institucionalizado, muitas vezes, até mesmo uma Constituição para conferir certa área de legitimidade, corroborando com o argumento aqui desenvolvido da importância institucional.

O motivo de se expor o período de ditaduras neste processo histórico-político é porque o mesmo constitui uma exceção diante da temática de legitimidade na América Latina, ainda que houvesse preocupação formal com a mesma, conforme elucidado acima. As ditaduras se inserem em um contexto geopolítico de pós-guerra que a posição institucional foi abandonada em preferência a estabilidade, independentemente de legitimidade, por mais que houvesse Constituições ou alguma instituição⁷¹ de escopo similar à mesma. Com a suposta ameaça comunista⁷² perdendo fôlego, a dicotomia entre colonialidade presente nas instituições – inclusive, Constituições – e a sociedade volta à tona. A legitimidade reaparece em Constituições que propunham uma reabertura política e sugeriam redemocratização⁷³.

Negretto (2009, p. 38) destaca que *“de 1978 a 2008, todos los países de América Latina han reemplazado o reformado, muchas veces en forma drástica, sus constituciones. Lo mismo ha ocurrido con leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político”*⁷⁴. As causas para estas alterações, de acordo com Negretto (2009, p. 39), têm relação com a mudança de regime político (autoritário para democrático); crises políticas; e, mudanças nas preferências ou distribuição de poder entre os principais atores políticos. Os únicos países latino-americanos que não criaram uma nova Constituição entre 1978 e 2008 foram Bolívia⁷⁵, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai (NEGRETTO, 2009, p. 39). Considerando a Constituição da Bolívia de 2009, de 1978 até hoje, de um total de dezoito países, nada menos que treze deles tiveram pelo menos uma⁷⁶ nova Constituição em substituição à precedente.

⁷¹ Como são os casos dos Atos Institucionais no Brasil, sendo que o Ato Institucional número 05, de 1968, sobrepôs a Constituição de 1967, funcionando, na prática como uma instituição de peso constitucional.

⁷² Hobsbawm (1995) defende que a ameaça comunista foi muito mais produto de uma propaganda estadunidense para manter seu domínio geopolítico do que uma real propulsão soviética para conseguir adeptos da doutrina comunista.

⁷³ Este período é classificado por Huntington (1994) como a terceira onda democrática.

⁷⁴ “De 1978 a 2008, todos os países da América Latina têm substituído ou reformado, muitas vezes de forma drástica, suas constituições. O mesmo tem acontecido com leis secundárias que regulam aspectos fundamentais do regime político” (tradução livre).

⁷⁵ O artigo de Negretto é de 2009 e toma por base dados até 2008, por isto, ele não considera a Constituição da Bolívia de 2009, o que, de forma alguma invalida suas análises, pelo contrário, a nova Constituição boliviana apenas amplia seu arsenal argumentativo quanto aos paradoxos do constitucionalismo na América Latina.

⁷⁶ Isto porque Negretto (2009, p. 39-40) aponta casos extremos, como o do Equador, que de 1978 até 2008 teve três Constituições, a saber, 1978, 1998 e 2008.

A permutação institucional frequente engendrada via Constituição, como é o caso latino-americano, chama atenção como um fenômeno político inovador, sobretudo se considerarmos que o argumento mais difundido na Ciência Política é o de que a mudança de instituições é pouco usual (NEGRETTO, 2009, p. 38). Nesse diapasão, o fenômeno constitucional recente na América Latina tem sido denominado de novo constitucionalismo. Mas, por se tratar de um debate ainda incipiente, a conceituação do termo carece de maior precisão científica, conforme será explicitado adiante.

1.1.2.1 O novo constitucionalismo

O termo “novo constitucionalismo” é fluido e se refere a diversas perspectivas do constitucionalismo, sendo, em grande medida, uma maneira de se referir a tendências contemporâneas do fenômeno político, inclusive na própria América Latina (MELO, 2013, p. 60). Apesar de uma utilização ampla, existe um tratamento ao termo que exige um breve esclarecimento e diferenciação com relação ao novo constitucionalismo que será tratado no decorrer deste tópico.

De acordo com Milena Petters Melo (2013), a proposta da terminologia “neoconstitucionalismo” data de 1997, atribuída à Susanna Pozzolo⁷⁷, e descreve uma série de apontamentos, reflexões e contribuições à seara jurídica após a Segunda Guerra Mundial encabeçadas nas Constituições da Itália de 1948, da Alemanha⁷⁸ de 1949 e da Espanha de 1978. Os expoentes teóricos deste “conjunto de abordagens” são, principalmente, “Ronald Dworkin⁷⁹, Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky, Luigi Ferrajoli, Luis Prieto Sanchís, Carlos Nino, Ricardo Guastini, e de outros autores provenientes tanto da tradição romano-germânica, quanto dos sistemas de *common Law*” (MELO, 2013, p. 62).

A temática do “neoconstitucionalismo” supracitado se preocupa com o protagonismo da Constituição enquanto condicionante político-jurídico, a compreensão de valores e princípios enquanto normas jurídicas, a centralidade do judiciário em detrimento mesmo do legislativo no que tange à interpretação constitucional, o método de interpretação

⁷⁷ Jurista italiana que trabalha com a temática constitucional.

⁷⁸ Especialmente com a Lei Fundamental de Bonn de 1949, a qual pressupunha o direito para além da lei, tendo em vista garantias e direitos fundamentais: “Nesse sentido, o artigo 20, § 3º, da Lei Fundamental da Alemanha, de 8-5-49, estabelece que ‘o poder legislativo está vinculado à ordem constitucional; os poderes executivo e judicial obedecem à lei e ao direito’. Idéias semelhantes foram inseridas nas Constituições espanhola e portuguesa” (DI PIETRO, 2008, p. 29).

⁷⁹ Ronald Dworkin (1931-2013).

constitucional baseado na ponderação e no balanceamento normativo e um vínculo estreito entre direito e moral (MELO, 2013, p. 63-64). Porém, toda esta temática, ao ingressar no ambiente latino-americano – e mesmo espanhol, por exemplo – ganhou aspectos novos. Por esta razão, Milena Petters Melo (2013, p. 64) cita o livro “Neoconstitucionalismo(s)”, organizado por Miguel Carbonell e publicado em 2003, como uma obra que abriga “a pluralidade semântica atribuída ao termo que leva alguns autores a seccionarem a temática em subclassificações”. Esta obra reflete algo que é reiterado neste capítulo: o fato de a reflexão constitucional adquirir novos ares de acordo com a região, sobretudo quando se trata de América Latina.

O novo constitucionalismo, descrito acima, identificado pela terminologia “neoconstitucionalismo” consiste, especialmente, em uma teoria de direito – constitucional – (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 17), a qual não se confunde com o novo constitucionalismo objeto deste tópico. Especificamente, o novo constitucionalismo concebido na região latino-americana tem sido nomeado de várias formas similares e correlatas, para representar a relação com um tipo peculiar: Novo Constitucionalismo Latino-Americano, Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano, Constitucionalismo Andino, Constitucionalismo Plurinacional, Constitucionalismo Transformador, Novo Constitucionalismo Sul-Americano, Constitucionalismo Emancipatório, Constitucionalismo do *Bem-Viver*, dentre outras. No cerne desta pesquisa será utilizada apenas a nomenclatura “novo constitucionalismo”, não se confundindo com a teoria jurídica exposta anteriormente.

De acordo com Catherine Walsh (2009), o uso pioneiro da terminologia novo constitucionalismo – neste contexto específico de América Latina e relativo à Constituição em diversas facetas, não apenas jurídica – se deve a Donna Lee Van Cott. Referenciando Van Cott, Catherine Walsh (2009, p. 75) destaca que este “*proceso, que ocurrió en los 90 en varios países de la región, se conoce como el nuevo ‘constitucionalismo multicultural’*”⁸⁰. O trabalho de Van Cott (2000) analisa dois estudos de caso: a Constituição da Colômbia de 1991 e as reformas constitucionais da Bolívia de 1994. As inovações constitucionais abordadas por Van Cott correspondiam à adoção de modelos multiculturais⁸¹, sendo que a Colômbia aparecia como precursor deste novo constitucionalismo.

Convidado em 2007 a analisar os trabalhos da Assembleia Constituinte da Bolívia, Boaventura de Sousa Santos (2007, p. 20-22) classificou o constitucionalismo em três fases: o

⁸⁰ “processo, que ocorreu nos 90 em vários países da região, se conhece como o novo constitucionalismo multicultural” (tradução livre).

⁸¹ O multiculturalismo será abordado adiante, ainda neste capítulo, mas em tópico próprio.

“antigo” que teria existido até o século XVIII, o “moderno” que teria suas origens ao final daquele mesmo século e, finalmente, o constitucionalismo “emergente” que aparecia nos anos 1980 na Colômbia⁸². Antônio Carlos Wolkmer acompanha Donna Lee Van Cott e Boaventura de Sousa Santos ao estipular as origens de um tipo distinto de constitucionalismo desde a Constituição da Colômbia de 1991, mas amplia o horizonte histórico ao incluir, antes mesmo da referida Constituição, a Constituição brasileira de 1988. Em conjunto, estas duas Constituições compõem uma primeira etapa do novo constitucionalismo (WOLKMER, 2013, p. 30). Uma segunda etapa é protagonizada pela Venezuela em sua Constituição de 1999, e ainda uma terceira etapa é identificada nas Constituições do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009, sendo que esta última é tratada como a expressão mais bem definida do novo constitucionalismo na região (WOLKMER, 2013, p. 31-38). O principal argumento de Boaventura de Sousa Santos (2007) e de Antônio Carlos Wolkmer (2013) refere-se ao pluralismo jurídico previsto no novo constitucionalismo.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau, ambos assessores das Assembleias Constituintes de Venezuela, Equador e Bolívia, as quais originaram, respectivamente, as Constituições da Venezuela de 1999, do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009, preconizaram o novo constitucionalismo como uma novidade latino-americana para a democracia. Partem do pressuposto de que o novo constitucionalismo não é exatamente uma teoria de direito⁸³, mas sim, uma teoria – democrática – de Constituição (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 19). Para os autores, o marco é justamente a primeira Constituição oriunda da Assembleia assessorada por eles próprios, a da Venezuela de 1999, como um resgate da teoria democrática da Constituição em suas formas originais e puras (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 25). Em uma asserção repetida de que a prática social se manifestou nas conformações sociais, os autores defendem a união entre teoria e prática no novo constitucionalismo. O principal argumento dos mesmos é que o novo constitucionalismo supera o conceito tradicional de constitucionalismo atrelado à limitação do poder político para compor uma “*fórmula democrática donde el poder constituyente – la soberanía popular – expresa su voluntad sobre la configuración y limitación del Estado pero también de la propia sociedad*”⁸⁴ (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 16).

⁸² Sousa Santos segue, portanto, a análise de Donna Lee Van Cott (2000) ao tratar do pioneirismo colombiano.

⁸³ Como é o caso do novo constitucionalismo ou neoconstitucionalismo surgido ao final da Segunda Guerra e já mencionado anteriormente.

⁸⁴ “*fórmula democrática onde o poder constituinte – a soberania popular – expressa sua vontade sobre a configuração e limitação do Estado, mas também da própria sociedade*” (tradução livre).

No sentido de conceituar o novo constitucionalismo, José Ribas Vieira e Vicente Rodrigues (2009)⁸⁵ destacam características que comporiam um novo cenário jurídico: (1) surgimento com a Constituição da Venezuela de 1999 e manifestação nas do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009; (2) uso de referendo após a elaboração do texto constitucional em uma Assembleia Constituinte aberta à participação; (3) extensão dos textos constitucionais tendo em vista as peculiaridades do país; (4) superação do constitucionalismo tradicional europeu; (5) perspectiva de refundação do Estado a partir de uma recomposição da soberania popular; (6) previsão de instituições de controle popular; (7) categoria “povo” passa a ser um composto ativo no ato constituinte; (8) conciliação entre o global e o local – internacional e regional –; (9) integração regional latino-americana; e, (10) relação estreita entre Estado e economia.

O novo constitucionalismo compreende a realidade constitucional latino-americana sob um prisma específico consoante aos argumentos expostos até aqui. Todavia, o uso da terminologia em tela parece ser prematuro pelo menos em termos conceituais, que é o que se pretende ao utilizar o constitucionalismo latino-americano enquanto conceito próprio de análise. A seguir, seguem as razões metodológicas para a não adoção do conceito de novo constitucionalismo.

1.1.2.2 Razões metodológicas para a não adoção do conceito de novo constitucionalismo

Quando Boaventura de Sousa Santos analisou o constitucionalismo “emergente” a partir da Colômbia contextualizando o texto constitucional que se debatia na Bolívia em 2007, o autor ressaltava os riscos do constitucionalismo “emergente” como a convivência com o constitucionalismo “moderno” – exemplo na interação entre direitos coletivos e individuais – e também as perspectivas não democráticas que podem surgir no âmbito das comunidades contempladas pelo pluralismo jurídico. Outro apontamento do sociólogo português diz respeito ao grau de incerteza criado pelo constitucionalismo “emergente” (SANTOS, 2007, p. 23-27).

Os apontamentos de Boaventura de Sousa Santos são válidos para se entender os riscos do pluralismo jurídico, no qual sua análise se concentra. Ao mesmo tempo, o próprio autor, no decorrer de sua análise, se refere ao Canadá, à Suíça e à Bélgica como plurinacionais (SANTOS, 2007, p. 16), todavia, parte para uma análise que se incorpora à atmosfera dos

⁸⁵ Texto disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/24243799/UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano>>. Acesso em 20/06/2014.

discursos políticos que permearam os trabalhos da Assembleia Constituinte da Bolívia⁸⁶. Aliás, os trabalhos desta Assembleia em 2007, quando Boaventura analisou a proposta constitucional boliviana, estavam longe de seu encerramento, sendo que a Assembleia durou até o final de 2008 e seu texto produzido só foi aprovado no início de 2009. Ou seja, muito de suas análises se concentrou em uma construção normativa que foi modificada, o que não invalida a questão do pluralismo cerne das discussões, porém, deve ser considerado ao se apropriar de seus elementos analíticos.

Conforme supracitado, a análise de Boaventura de Sousa Santos se concentra no fato do pluralismo jurídico e seus riscos. Mais uma vez, é problemática uma análise do pluralismo jurídico que desconsidera os próprios cânones teóricos desta percepção, logo, não é um bom argumento para caracterizar uma novidade constitucional a ponto de sugerir um constitucionalismo “emergente”. Isto porque o pluralismo, basicamente, parte da preocupação com as minorias que poderiam ser subjugadas pelas majorias. Em um regime democrático pareado à voz da maioria essa preocupação parece bastante razoável. Não por acaso, era uma das pautas aristotélicas ao considerar a democracia em sua forma negativa e sem virtude (ARISTÓTELES⁸⁷ apud BONAVIDES, 2004, p. 193-194).

Com o surgimento da democracia moderna, em especial nos Estados Unidos da América, a questão de uma eventual tirania da maioria era uma das principais preocupações de Alexis de Tocqueville⁸⁸ (1805-1859) quando publicou em 1832 seu “A democracia na América” relativa às suas diagnoses sobre o recém-formado país. Contemporaneamente, um debate sobre o pluralismo não pode se furtar da obra “Poliarquia”, publicado em 1972, de Robert Alan Dahl (1915-2014), na qual o autor se dedica a investigar a temática das minorias em um sistema político democrático (DAHL, 2012, p. 111-125). Assim, além de uma teoria política, o pluralismo é também uma teoria societal⁸⁹. A ideia de pluralismo jurídico deve considerar esse debate tendo em vista que tal exigência normativa não é novidade ou ineditismo do suposto novo constitucionalismo. Robert Dahl, inclusive, constrói o debate trazendo a sociedade plural contemporânea. Talcott Parsons (1902-1979) foi o precursor do

⁸⁶ Este tema será tratado de forma mais específica no próximo capítulo.

⁸⁷ Aristóteles (384 a. C.-322 a. C.).

⁸⁸ Antes mesmo de Tocqueville, Edmund Burke (1729-1797) demonstrava preocupação com os resultados práticos da democracia em suas “Reflexões sobre a Revolução em França” publicada em 1790 justamente quanto à supressão de minorias.

⁸⁹ No tópico anterior sobre o Estado Constitucional, foi destacada a preocupação de Habermas em se inserir no debate. Ao fazê-lo, Habermas (2011, p. 42-48) inicia seus argumentos justamente a partir da proposta teórica de Robert Dahl.

pluralismo ainda na década de 1940⁹⁰, no contexto estadunidense, influenciando, além do próprio Dahl, o politólogo estadunidense David Truman (1913-2003). Então, é um debate assaz antigo para se constituir em atributo conceitual para pressupor uma novidade em termos de constitucionalismo.

O que faz Wolkmer confinar em um mesmo segmento Constituições tão distintas é o argumento da presença do pluralismo – jurídico – em que é possível, mais uma vez, vislumbrar a influência analítica de Boaventura de Sousa Santos. A lógica é de que a Constituição do Brasil de 1988 teria os primeiros traços normativos de um pluralismo, o qual estaria ampliado nas demais Constituições cronologicamente posteriores. O argumento de Wolkmer (2013, p. 30) é de que a “Constituição Brasileira de 1988, aclamada como ‘Constituição cidadã’, (...) consagrou mecanismos da democracia direta, de maior participação popular, de autonomia municipal, dos novos sujeitos sociais e da ampliação dos direitos coletivos”. Basta lembrar que o termo “Constituição cidadã” é de autoria de Ulysses Guimarães, utilizado no contexto de euforia política da promulgação da Constituição de 1988. Associar um avanço constitucional em termos científicos com os discursos políticos inflamados da época não parece ser um bom método para se avaliar a Constituição de 1988, sobretudo a ponto de elevá-la à categoria de um novo constitucionalismo. Ademais, a mesma crítica sobre o pluralismo exposta acima com relação à Boaventura de Sousa Santos serve para Wolkmer em sua avaliação do novo constitucionalismo.

Ao aprofundar os argumentos em prol do novo constitucionalismo, Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010) insistem em uma nova configuração teórica de política que remodela a democracia ao se estabelecer a Constituição de forma mais próxima à soberania popular⁹¹, inclusive, confundindo esta com poder constituinte⁹². Quase todo o debate contemporâneo de política está alicerçado sobre a temática da democracia. O século XX, especialmente, abriga os mais diversos entendimentos, de Schumpeter (1883-1950) a Honneth, passando por Lênin (1870-1924), Gramsci (1891-1937), Kelsen (1881-1973), Downs, Dahl, Rawls (1921-2002), Arendt (1906-1975), Pateman, Habermas, Cohen, sobre

⁹⁰ Disponível em <<http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro1.php3?http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/ideologias/pluralismo.htm>> Acessado em 12/05/2014.

⁹¹ A doutrina da soberania popular não é nenhuma novidade, pois já estava prevista em Marsílio de Pádua, no século XIII e XIV (KALYVAS, 2013); entretanto, o idealizador da mesma em um desenho democrático é Rousseau, sendo uma perspectiva contratualista de democracia que parte da ideia de que o povo é o titular do poder político (BONAVIDES, 2004, p. 130-131).

⁹² O “**poder constituinte** se revela sempre como uma questão de ‘poder’, de ‘força’ ou de ‘autoridade’ política que está em condições de, numa determinada situação concreta, criar, garantir ou eliminar uma Constituição entendida como lei fundamental da comunidade política” (CANOTILHO, 2003, p. 65). Este breve conceito de poder constituinte serve para afastar qualquer confusão entre o poder constituinte e a soberania popular. A soberania popular é quem exerce, nas democracias contemporâneas, o poder constituinte.

democracia – e Constituição – que são simplesmente desconsiderados pelo novo constitucionalismo sugerido por Viciano Pastor e Martínez Dalmau. Ademais, a perspectiva de que o poder constituinte é exercido pela soberania popular e formata uma Constituição é da própria origem do constitucionalismo no século XVIII com pioneirismo dos Estados Unidos da América e logo em seguida, da França (ELSTER, 2009).

Em termos mais pormenorizados, nenhuma proposta do novo constitucionalismo para se efetivar a democracia é propriamente uma novidade, apesar da insistência dos autores na aprovação de algumas dessas Constituições via referendo e maioria qualificada. Esses dispositivos são simplesmente instrumentos de aprovação de um documento, e não representam necessariamente ampliação da democracia. Ademais, são prévios às vigências das Constituições, pois são dispositivos de aprovação, ou seja, não dependem da instituição da Constituição em si. Não foram sequer inventados pelo novo constitucionalismo, mas apropriados⁹³ de outras instrumentalizações. Os autores associam os procedimentos constitucionais à democracia participativa (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 21, 22, 34, 35, 64, 65, 73) sem qualquer menção a teoria republicana ou mesmo a seus expoentes fundamentais, como por exemplo, Hannah Arendt e/ou Carole Pateman. Por mais que tenha havido participação no processo constituinte e as Constituições classificadas como componentes do novo constitucionalismo prevejam dentre seus dispositivos tal orientação normativa, não se pode supor uma novidade a partir de algo que já exista, seja no campo teórico ou empírico. Também se festeja a democracia direta compatibilizada com a democracia representativa como uma conquista do novo constitucionalismo (PASTOR; DALMAU, 2010, p. 35). Mais uma vez, não é uma invenção institucional latino-americana, e a doutrina jurídica tradicional já a classifica como democracia semidireta, quando há junção de elementos diretos com indiretos (representativa) (BONAVIDES, 2004, P. 274-277).

Parte das críticas ao novo constitucionalismo se refere ao fortalecimento do Poder Executivo conferido pelas novas Constituições, como por exemplo, na possibilidade de reeleição. Fortalecer o Executivo tende a ser uma afronta à democracia. Esta crítica rotineira já foi pauta de questionamento a Martínez Dalmau, o qual em resposta declarou que “ao mesmo tempo, as Constituições estabelecem instituições paralelas de controle baseadas na participação popular (...). As Constituições outorgam um poder claro à sociedade civil

⁹³ O referendo não é uma invenção latino-americana. Seu uso moderno advém do século XIX e, de acordo com Maurice Duverger (1917-2014) (apud BONAVIDES, 2004, p. 281-282), não é um instituto de democracia direta, mas sim, semidireta. O fato de ter sido utilizado previamente à aprovação de uma Constituição, por mais democrático que seja a proposta, não torna tal medida uma novidade para a democracia. Em teoria democrática, o método do referendo para se aprovar uma Constituição continua um modelo de expressão individual de preferência.

organizada (...). O que se faz é recompor a distribuição do poder público, fortalecendo a organização popular”⁹⁴. Todavia, para que estas “instituições paralelas de controle” tenham eficácia e efetividade, desdobramentos políticos se fazem necessários, caso contrário padecem como letra morta na Constituição.

Também a aproximação de Hugo Chávez (1954-2013), presidente que encabeçou a Constituição da Venezuela de 1999, com Rafael Correa e Evo Morales, respectivamente, presidentes do Equador e da Bolívia, é vista como um fator de influência do modelo “bolivarianista”⁹⁵ – ou “chavista”, a partir das interpretações do ex-presidente Hugo Chávez a respeito do “bolivarianismo” – nas Constituições recentes destes dois últimos países. A própria Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA) – constituída em 2004 como uma tentativa de integração econômica regional em resposta ao projeto estadunidense de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), tem inspiração bolivariana desde sua nomenclatura, e os países do suposto novo constitucionalismo – Venezuela, Equador e Bolívia – são integrantes da ALBA.

Na esteira das análises otimistas quanto aos rumos do constitucionalismo latino-americano em uma assunção de novo constitucionalismo, boa parte dos estudos⁹⁶ se prendem a apologia normativa de que novos dispositivos constitucionais engendram a refundação do Estado. O argumento consensual é o de que essas Constituições latino-americanas seriam resultado de dois fatores básicos: (1) o esgotamento de políticas neoliberais impostas à região e que resultaram em graves crises econômicas; (2) a disseminação da perspectiva pós-colonial na região (VIEIRA, 2010). Estas duas condições causais são importantes para se entender a realidade latino-americana atual sim, e ambas serão abordadas no caso específico da Bolívia no capítulo seguinte; por outro lado, não são condições suficientes para inferir que uma nova Constituição significa a refundação do Estado ou mesmo um constitucionalismo totalmente diferente a ponto de surgir uma conceituação nova, a exemplo do novo constitucionalismo.

⁹⁴ Retirado de entrevista concedida à Folha de São Paulo no dia primeiro de março de 2009. Disponível em <<http://supremoemdebate.blogspot.com.br/2009/03/novo-constitucionalismo-latino.html>>. Acessado em 13/05/2014.

⁹⁵ Não é objeto desta pesquisa um debate atinente ao “bolivarianismo”, tampouco sua apropriação interpretativa por parte do ex-presidente Hugo Chávez, o que enseja o termo “chavismo”, mesmo porque este é um tema amplo que mereceria estudo específico. Aqui é adotado o termo de forma genérica e identificável pelo próprio teor normativo da Constituição venezuelana de 1999 que denominou o país oficialmente como República Bolivariana da Venezuela.

⁹⁶ A pesquisa remete a duas obras publicadas recentemente que consistem em arrolar uma série de artigos de variados autores sob orientações teóricas similares: a primeira, publicada em 2013, e já elucidada anteriormente, “Constitucionalismo Latino-Americano: tendências contemporâneas” é organizada por Antonio Carlos Wolkmer e Milena Petters Melo; a segunda, “UNASUL e novo constitucionalismo latino-americano”, publicada também em 2013, é coordenada por Raquel Coelho de Freitas e Germana de Oliveira Moraes e organizada por Raquel Coelho de Freitas, Ana Cecília Bezerra de Aguiar e Tainah Simões Sales.

Para além de uma simples constatação de que faltam indicadores para diferenciar o novo constitucionalismo do conceito de constitucionalismo, o fato de permanecer as instituições, “Estado” e “Constituição”, ambas oriundas da modernidade, contradiz a novidade imaginada pelo novo constitucionalismo. A proposta do novo constitucionalismo é de que novos direitos representam um novo Estado. Mas, até que ponto pode-se falar em novos direitos? O direito na contemporaneidade segue a mesma linha filosófica elaborada por Thomas Hobbes e adaptada por John Locke (VILLEY⁹⁷, 2007). Conforme mencionado no tópico anterior, Hobbes representa uma inovação teórica na composição do direito e da política a partir de sua antropologia individualista (DOUZINAS, 2009, p. 87). Locke, por sua vez, aproveitou o direito hobbesiano e reposicionou o mesmo numa legalização do desejo em um primado moral de origem individual, resultando em subjetividade a partir do indivíduo ideal, o que inaugura um poder de agir (facultativo) sem contraponto em deveres ou obrigações (DOUZINAS, 2013, p. 84-85). O indivíduo para Locke é o burguês de identidade restrita e seu direito à propriedade modela os demais direitos, em uma relação jurídica *erga omnes*⁹⁸. O direito de propriedade de Locke é baseado no direito do credor medieval, um direito específico em que o credor deve ter seu crédito satisfeito pelo devedor. O efeito do tratamento de Locke ao direito é que toda lógica jurídica moderna deriva desse direito específico em que apenas um lado da relação tem sua pretensão atendida, o que, na perspectiva de Douzinas (2013), reflete o estabelecimento de uma ordem política arquitetada no direito de propriedade. Esta é a lógica do direito moderno, ainda praticada na contemporaneidade, ou seja, por mais que se mude o objeto dos direitos atualmente, sua lógica moderna persiste.

O Estado, como já mencionado, surge legitimamente⁹⁹ por sistematizações jurídicas que se materializam em Constituições. O raciocínio também segue a filosofia hobbesiana de perto, pois o homem, para Hobbes, apesar de seu desejo ilimitado em estado de natureza, é dotado de razão, assim, compactua com os demais indivíduos abdicando da totalidade de seus direitos em prol de uma ordem. Isto é, Hobbes isola os indivíduos em estado de natureza para depois agregá-los em um Estado (DOUZINAS, 2009) cujo alicerce é um contrato social ao estilo aliança bíblica (VILLEY, 2007, p. 143). O Estado passa a ordenar o direito concebendo as leis civis como se fossem leis naturais – naturalização da lei positiva – mas, as leis naturais

⁹⁷ Michel Villey (1914-1988).

⁹⁸ O termo em latim indica o efeito jurídico para todos, ou, no caso em tela, contra as pretensões sociais em prol da pretensão do indivíduo.

⁹⁹ Não é demais lembrar que a questão da legitimidade, na filosofia liberal majoritária, se confunde com estabilidade, conforme já mencionado anteriormente.

hobbesianas são oriundas do indivíduo, no caso, moderno. Assim, o Estado hobbesiano é constituído pelo abandono do desejo pleno. Ao mesmo tempo, essa entidade fictícia reconhece politicamente a vontade sem limites, a qual é transferida do indivíduo isolado para o próprio ente político. Mas, “paixão ilimitada cria soberania ilimitada” (DOUZINAS, 2009, p. 89) em que o Estado, o Soberano, age como um indivíduo para controlar a sociedade, sendo o garante máximo daquele que tem direito contra aquele destituído deste, mesmo porque o “reconhecimento político do desejo conduz à primazia do direito sobre o dever” (DOUZINAS, 2009, p. 88). Sua violência para compor a ordem, assim como sua paixão, também é ilimitada. Neste exato ponto, Locke está sintonizado a Hobbes, mas o afina de acordo com as pretensões burguesas de sua época, de modo a inferir do estado de natureza, propriedades (VILLEY, 2007) as quais podem ser reivindicadas contra o Estado e através do mesmo. O constitucionalismo e suas garantias cuja referência é o poder político do Estado derivam dessa perspectiva liberal de Locke.

Outras duas questões adjacentes que configuram no novo constitucionalismo como novidades são o reconhecimento de direitos inéditos e o reconhecimento de novos sujeitos de direito, a exemplo da natureza/meio ambiente¹⁰⁰ (PASTOR; DALMAU, 2010). Primeiramente, é necessário ressaltar que a construção do sujeito de direito, assim como o direito e o Estado, tem por referência a modernidade. Esta alocação temporal remete a Heidegger (apud DOUZINAS, 2009, p. 211-225) e sua crítica ontológica à transformação da metafísica clássica em antropologia, derivando o humanismo. A constatação crítica de Douzinas (2009, p. 225) se faz quanto ao paradoxo¹⁰¹ de ser sujeito: ao mesmo tempo em que se é possuidor de direitos e portador de deveres/responsabilidade, o sujeito está sujeitado à lei e ao Estado. Com o meio ambiente e demais sujeitos de direito que possam vir a ser reconhecidos, independentemente da natureza do sujeito, ele vai obedecer à dupla-face jurídica de ter direito/obrigação e se sujeitar a uma ordem política, no caso do Estado Constitucional, ao próprio Estado.

¹⁰⁰ Nesse sentido, as Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) estabelecem a natureza como sujeito de direito.

¹⁰¹ “É notável que filosofia e linguagem desenvolvessem o conceito de sujeito em torno do contraste animado e da combinação paradoxal de *subjectum* e *subjectus*, dois termos etimologicamente relacionados, mas semanticamente opostos. A palavra latina *subjectum* (...) assumiu a forma do sujeito moderno, ele tornou-se o veículo da liberdade e o agente da moralidade. (...) *Subjectus*, por outro lado, refere-se à sujeição e submissão. É um termo político e jurídico significando que alguém está sujeito ao poder ou comando de um superior, um governante ou soberano. (...) O paradoxo filosófico e linguístico é notável: a filosofia moderna usa o mesmo termo para expressar o fundamento originário do Ser de Heidegger, assim como para expressar subordinação, submissão e limitação, voluntária ou não, da liberdade” (DOUZINAS, 2009, p. 225-226).

A especificidade do sujeito de direito é a de ser uma criação externa à realidade, por isso, a efetivação normativa de uma reivindicação não significa, necessariamente, uma mudança material¹⁰². A percepção de que as normas jurídicas “não se dirigem a pessoas reais, mas à personalidade jurídica criada pela lei para representar a pessoa” (DOUZINAS, 2009, p. 242) é uma leitura da arquitetura moderna de sujeito que o novo constitucionalismo não consegue contornar, pois sua modelagem normativa segue a mesma linha jurídica estabelecida no constitucionalismo do século XVIII. Não corresponde a pessoa real e densa as positivações de suas reivindicações de maneira genérica sob a ótica de sujeito. Ademais, no campo do direito orientado para o ser humano, o humano e a humanidade (DOUZINAS, 2009, p. 248-253) são sempre abstrações modernas produzidas à luz de uma universalização de cunho individual. Fazer a mesma operação em nome da natureza e do meio ambiente diminui ainda mais a correspondência entre a natureza real e a ficção jurídica criada em torno dela pela norma de direito.

A temática do sujeito de direito leva a uma reflexão sobre suas pretensões positivadas em direitos. Neste quesito, é importante abordar a questão dos direitos inéditos alcançados no âmbito do novo constitucionalismo. O direito moderno e seu aprimoramento mediante o constitucionalismo perfizeram um movimento único traduzido na extensão dos direitos¹⁰³. Essa dinâmica gera uma inflação jurídica que concede reconhecimento à pretensão positivando-a em normas, inclusive a própria Constituição. Desde que esse movimento se iniciou com o constitucionalismo, não cessou mais, tornando as leis e regulamentos objetos aptos a normatizar o mundo¹⁰⁴. Assim, a lógica de “demandar o reconhecimento público de seu desejo particular” (DOUZINAS, 2009, p. 261) dita o ritmo da dança constitucional à medida que uma pretensão é ratificada normativamente. O resultado disto na contemporaneidade é a “excessiva legalização do mundo” (DOUZINAS, 2009, p. 268). A conclusão de Douzinas (2009, p. 268) sobre a proliferação dos direitos é drástica, mas bastante pertinente: “a multiplicação de titulares de direitos, a proliferação de reivindicações e

¹⁰² Douzinas (2009, p. 159-192) arrola Burke e Marx como críticos clássicos dos direitos. Sobre essa questão específica, afirma que “conforme observaram Burke e Marx muito tempo atrás, possuir um direito em termos abstratos não significa muito se os recursos materiais, institucionais e emocionais para a sua concretização não estão disponíveis”.

¹⁰³ “Os únicos limites à expansão ou contração dos direitos são convencionais: o sucesso ou fracasso das lutas políticas, ou os efeitos da limitada e limitadora lógica da lei. A expansão incessante dos direitos é a principal característica de sua história: direitos políticos e civis foram ampliados para direitos sociais e econômicos e, depois, para direitos na cultura e no meio ambiente. Direitos individuais foram complementados por direitos de grupo, nacionais ou animais” (DOUZINAS, 2009, p. 261).

¹⁰⁴ Douzinas (DOUZINAS, 2009, p. 261) compreende esse movimento como parte da semiótica do direito em que, a partir da “elasticidade retórica da linguagem não encontra fronteiras fixadas para sua criatividade e sua capacidade de colonizar o mundo”.

a mutação infinita dos objetos de direito foi uma questão de tempo, de deixar a linguagem, a política e o desejo fazerem o seu trabalho”. O direito acompanha o arcabouço societal engendrado pela linguagem, pela política e pelo desejo, pois consiste¹⁰⁵ em relações desses aspectos combinados normativamente.

O novo constitucionalismo, então, parece ser um conceito prematuro realizado por diagnósticos descontextualizados da realidade latino-americana em sua compreensão histórica. Festejar uma Constituição faz parte da política e seu ambiente prático, mas elevar seus feitos normativos a partir de novidades textuais retorna a Ciência Política ao “velho institucionalismo” criticável pelo seu teor paroquial já endossado na introdução desta pesquisa. Isto não quer dizer que o constitucionalismo latino-americano não possa trazer inovações institucionais. Pode e deve trazê-las, como já o fez ao longo de sua história política, porém, uma inovação institucional não significa necessariamente refundar o Estado autorizando supor um novo constitucionalismo. As razões metodológicas aqui apresentadas têm o intuito de reforçar que o modelo institucional representado no Estado e na Constituição permeia todo o suposto novo constitucionalismo, e suas propostas “inovadoras” de democracia e de direito não fogem ao que já foi feito empiricamente e/ou estudado teoricamente. Desta forma, não representa um rompimento com a modernidade, por mais que a questione em seu efeito colonial e/ou em suas orientações econômicas neoliberais.

Em síntese, não há exatamente uma reconceituação de constitucionalismo, mas simplesmente um registro de que a Constituição é uma instituição que molda o Estado baseado na própria sociedade a que se refere. Em outras palavras, é a própria definição de Estado Constitucional se repetindo. Esse mais do mesmo não pode ser encarado como um atributo conceitual apto a diferenciar o novo constitucionalismo do conceito político de constitucionalismo.

1.1.2.3 O conceito de constitucionalismo latino-americano

Ao tratar do constitucionalismo contemporâneo na América Latina, Gabriel Negretto o posiciona em uma perspectiva ampla de reformas e substituições constitucionais a partir de 1978. Esta postura analítica permite localizar as tendências das Constituições de Venezuela,

¹⁰⁵ Nesse viés, Douzinas (2009, p. 268) define os direitos como “ficções extremamente poderosas cujo efeito sobre as pessoas e as coisas é profundo: eles fazem as pessoas sacrificarem sua vida ou sua liberdade, eles levam as pessoas a matar ou mutilar em seu nome, eles inspiram as pessoas a protestar, a se rebelar e a mudar o mundo. Os direitos são ficções linguísticas que funcionam e reconhecimentos de um desejo que nunca chega ao fim”.

Equador, Bolívia, e também do Brasil e da Colômbia dentro de uma fenomenologia mais ampla que abrange toda a região latino-americana. Assim como parte das instituições normativas previstas nas Constituições dos cinco países mencionados podem coincidir em alguns pontos, em outros, elas são divergentes. Porém, não apenas entre estes cinco países acontecem tal fato, havendo coincidências e disparidades entre todas as Constituições latino-americanas. Disto, a inferência mais plausível é que existe um constitucionalismo latino-americano repleto de paradoxos institucionais (NEGRETTO, 2009).

Dentre as tendências constitucionais na América Latina está a dilatação das prerrogativas do Executivo, sendo que o Estado é dilatado e configura como principal ator econômico e político (NEGRETTO, 2009, p. 46-51). Isto é perceptível na Constituição da Venezuela de 1999 que confere ao Executivo poder de dissolução da Assembleia Nacional e iniciativa de propor emendas ou reformar a Constituição por parte do Presidente da República, além da possibilidade de o Executivo convocar uma Assembleia Constituinte. Esses dispositivos, ausentes na Constituição anterior de 1961, constituem proeminência do poder Executivo. Inspirada no nacionalismo de Simón Bolívar, a Constituição da Venezuela posiciona o Executivo como protagonista do processo político. Mas, não é um fenômeno exclusivo da Constituição da Venezuela.

Devido às variadas dimensões que o constitucionalismo latino-americano pode apresentar, Roberto Gargarella (2010, p. 187) adota uma ótica mais moderada ao refletir sobre o novo constitucionalismo, concluindo que as Constituições da Venezuela, Equador e Bolívia são instrumentos normativos complexos que “*merecen ser estudiadas con atención, antes que ser simplemente rechazadas o ridiculizadas*”¹⁰⁶. Também é o posicionamento de Gabriel Negretto (2009, p. 51-53) ao apontar os paradoxos do constitucionalismo na América Latina, os quais se fazem em função do alto grau de instabilidade constitucional na história política da região, por isto o referido autor encerra sua análise tratando do rumo incerto do constitucionalismo latino-americano.

A adoção de uma perspectiva moderada parece algo mais sensato para se considerar as possibilidades das novas Constituições, as quais suscitam reações que vão do entusiasmo exacerbado ao descrédito excessivo. Independentemente do posicionamento, é inegável que o teor dos direitos constitucionais chama atenção em alguns aspectos genéricos: direito à democracia mais participativa (principalmente no debate constitucional e sua ratificação, muitas vezes por referendo); direitos bem identificados e delineados (evita a generalização

¹⁰⁶ “merecem ser estudadas com atenção, antes que ser simplesmente rechaçadas ou ridicularizadas” (tradução livre).

excludente de sociedades debilitadas histórica e socialmente); medidas de efetivação dos direitos e proteção aos mesmos (acesso ao poder Judiciário majorado); propriedade privada condicionada (importância do meio ambiente e função social); extensa carta constitucional prevendo, sobretudo, direitos constitucionais; supremacia da Constituição (fonte primeira de legitimidade nas ações do Estado); maior rigidez no processo de reformas constitucionais; reconhecimento de identidades nacionais (não uma única nacionalidade); reestruturação jurisdicional no controle de constitucionalidade concentrado (claro que aliado ao controle difuso, todavia, o controle concentrado tem supremacia); deveres constitucionais mais amplos (nesse caso, o Estado é importante no cumprimento desses deveres); controle democrático dos poderes de Estado; destacado papel do Estado na economia; e, integração regional (VICIANO PASTOR; MATÍNEZ DALMAU, 2010).

Schavelzon, por sua vez, esteve presente no processo constituinte da Bolívia, acompanhando o desenrolar dos debates e das sessões. Em um trabalho de doutorado, referido estudioso bolivianista manteve contato e conversas com Martínez Dalmau e Viciano Pastor. Schavelzon destaca o empreendimento teórico destes assessores em enquadrar o caso boliviano ao novo constitucionalismo, entretanto, o antropólogo argentino afirma que “deveríamos associar essa série de reformas ao ‘Constitucionalismo Social’, que teve um grande desenvolvimento na América Latina desde a Constituição mexicana de 1917” (SCHAVELZON, 2010, p. 438-439). Ou seja, para Schavelzon, o processo constituinte boliviano, considerado por Martínez Dalmau e Viciano Pastor (apud SCHAVELZON, 2010, p. 10) como a “evolução última” do novo constitucionalismo localizado entre Venezuela e Bolívia, passando pelo Equador, faz parte de algo mais amplo, próprio do constitucionalismo latino-americano e suas modificações mais consistentes a partir da Revolução mexicana e sua consequente Constituição de 1917. Ademais, Schavelzon (2010, p. 10) critica a perspectiva de Dalmau e Pastor por desconsiderar “as reformas desde o Plurinacional e a pós-colonialidade”.

O constitucionalismo na América Latina é muito dinâmico e obedece a dicotomia exposta desde o início deste tópico entre a importação de instituições eurocêntricas e a incompatibilidade das mesmas com a realidade, escancarando e retroalimentando a colonialidade do poder. A tensão mais evidente tem se concentrado na dicotomia entre nacionalidade e plurinacionalidade, o que gera conflitos e enseja o reposicionamento institucional do Estado Constitucional. A seguir, a plurinacionalidade é abordada conceitualmente desde a consideração da construção da nacionalidade no século XIX e sua absorção pelo Estado e Constituição em detrimento das realidades plurinacionais, inclusive na seara latino-americana.

1.2 A RELAÇÃO ENTRE NACIONALIDADE E PLURINACIONALIDADE

A plurinacionalidade é constatada diante da nacionalidade, então, o debate envolve a construção do Estado sob o cânone do nacionalismo e sua exacerbação prospectiva no século XIX derivado do movimento romântico europeu (TAYLOR, 2005; RUSSEL, 2004). A disseminação desse requisito normativo para a composição do Estado-nação configurou como uma obrigação técnico-constitucional na composição estatal, absorvida pelos recém-criados Estados latino-americanos no século XIX. Apesar de sua localização histórica na seara estatal elevada pelas exigentes tendências filosóficas daquele século, o fato de vários povos conviverem em um determinado ambiente caracterizado por um território é algo que acompanha a própria existência humana – em sociedade. Todavia, a concepção moderna de nação compondo um ambiente legítimo a partir da formatação do Estado criou um problema de convivência entre majorias e minorias dentro de um mesmo território que passou a ser cada vez mais evidente dada a institucionalização – constitucional – da nacionalidade. Antes de adentrar a temática da plurinacionalidade em si, é necessário reconstruir histórico e filosoficamente o nacionalismo e o princípio da nacionalidade, incluindo seus fundamentos liberais e bases no constitucionalismo.

1.2.1 A construção moderna da nacionalidade

Historicamente, a primeira aparição do termo “nacionalismo” data do final do século XIX, portanto, trata-se de um fenômeno recente (HOBSBAWN, 1998). Entretanto, como supracitado, as origens do nacionalismo¹⁰⁷ remetem à Revolução Francesa, sendo que, logo após 1830 surgiram os “movimentos nacionalistas conscientes”, os quais refletiam a ambiguidade no compartilhamento dos mesmos ideais de nacionalidade por povos e países distintos para defender unicamente sua própria nação (HOBSBAWN, 1977). Ao mesmo tempo, o “desenraizamento dos povos” (HOBSBAWN, 1977, p. 196) fez com que a ideia de nação fosse mais do que um pertencimento territorial para se constituir em ideal e em projeto.

Diante da incipiência dos “movimentos nacionalistas conscientes”, surgiu “o princípio de nacionalidade” como forma de interligar “as políticas doméstica e internacional” no século

¹⁰⁷ Segundo Charles Taylor (2005, p. 13), o escritor alemão, Johann Gottfried von Herder (1744-1803), é “o fundador do nacionalismo moderno” em uma perspectiva filosófica. No bojo do texto, mais do que a questão filosófica do nacionalismo, é tratada a prática nacional e a adoção desta pelos países europeus e sua disseminação para além dos limites regionais destes.

XIX, mais precisamente entre os anos de 1848 e 1870. A pauta das discussões políticas na Europa, sobretudo internacionalista, girava “em torno da criação de uma Europa de Estados-nações” (HOBSBAWN, 1996, p. 125). A influência da Revolução Francesa na Europa continental foi enorme, mas, apesar de as revoluções terem fracassado¹⁰⁸ em seu escopo transformador, a política europeia ainda buscava as mesmas pretensões, dentre as quais, a afirmação da nacionalidade. O princípio de nacionalidade se constituía como um fundamento para nacionalidades rivais – alemães, italianos, húngaros, enfim, qualquer base nacional – afirmarem “seu direito de serem Estados independentes e unidos”, pois, neste contexto, mesmo “1848, a ‘primavera dos povos’, foi claramente, e, sobretudo em termos internacionais, uma afirmação de nacionalidade” (HOBSBAWN, 1996, p. 126).

O argumento de “nação” passou a ser naturalizado, dado “como coisa óbvia (...). Mas não há nada lógico nessa implicação” (HOBSBAWN, 1996, p. 127-128). Ora, a construção da nação é um processo amplo, complicado e desgastante, quanto mais a transformação da nação em Estado-nação, o qual exige território e povo – membros da nação – bem definidos e coerentes baseados em atributos comuns como se fossem bens coletivos tais quais história, cultura, etnicidade e língua (HOBSBAWN, 1996, p. 127-128). A desconsideração da complexidade interna territorial mitigava as “aspirações nacionais de povos pequenos”, pois se encontravam em um contexto de política internacional de afirmação estatal (HOBSBAWN, 1996, p. 133).

Para conseguir lograr êxito na fundação do Estado, o nacionalismo era exposto como uma ferramenta para arquitetar o mesmo enquanto uma única nação. Desta maneira, o “artefato” da nação necessitava ser construído, e nisto reside “a importância crucial das instituições que podiam *impor* a uniformidade nacional, que eram principalmente o Estado” (HOBSBAWN, 1996, p. 141-142). Porém, esta realização do Estado-nação constituiu o “paradoxo do nacionalismo” – incompreendido pelo liberalismo – que “ao formar sua própria nação, automaticamente criava contra-nacionalismos para aqueles que, a partir de então, eram forçados à escolha entre assimilação ou inferioridade” (HOBSBAWN, 1996, p. 145). A exigência do Estado-nação é, portanto, a “nacionalização da sociedade” (QUIJANO, 2005, p. 239).

Assim, o Estado-nação apresenta-se como estrutura de poder e produto deste, em função da ideia comungada de nacionalidade única como um bem comum. Mas, para que se

¹⁰⁸ De acordo com Hobsbawn (1996, p. 126), o fracasso revolucionário foi quanto ao próprio fato do absolutismo, o qual, de certa forma continuava. Exemplo mais evidente disto foi o governo de Napoleão Bonaparte na França pós-revolucionária.

alcance essa homogeneização, um processo de dominação territorial é feito mediante a imposição de uma única parcela cultural da sociedade (QUIJANO, 2005, p. 240). Na Europa, o caso mais bem sucedido de nacionalização é a França, ao passo que a Espanha é o seu contraponto em termos de sucesso. Segundo Quijano (2005, p. 240-241), as explicações para isso se devem à “democratização do controle do trabalho, dos recursos produtivos e do controle da geração e gestão das instituições políticas”. Ainda de acordo com Quijano, o desfecho da Revolução Francesa permitiu, gradualmente, a democratização desses fatores.

O paradoxo relativo ao nacionalismo refere-se ao contexto da Europa, sendo “difícil falar de nacionalismo” além do limite europeu no limiar do século XIX (HOBSBAWN, 1977, p. 202). Afinal, o “moderno Estado-nação é uma experiência muito específica” (QUIJANO, 2005, p. 239). Ainda assim, o projeto de Estado-nação extrapolou as fronteiras europeias, advindo especialmente da França¹⁰⁹, implicando ainda mais problemas tangentes a esta ideia. Com o processo de emancipações políticas na região da América Latina no início do século XIX, aos recém-criados Estados independentes seguiram-se Constituições, com o fito de legitimar o poder político. Assim, o constitucionalismo praticado na região latino-americana suscitou, ao longo do século XIX, a formação do Estado-nação. Na América Latina isto foi levado a cabo na perspectiva da colonialidade do poder (QUIJANO, 2005), com a importação de um modelo exógeno carente de condições sociais para tanto (HOBSBAWN, 1977, p. 204).

No continente americano, o caso dos Estados Unidos da América é peculiar devido à colonização britânica, distinta das bem definidas linhas de exploração ibéricas. A composição do Estado-nação estadunidense exclui, desde as origens, o índio de seu processo político, tratando-o como estrangeiro¹¹⁰. O projeto britânico nas colônias americanas permitia, muitas vezes, uma gestão local das questões políticas, e quando houve a declaração de independência, de certa forma, a nacionalidade estadunidense já estava em plena formação. Tanto que quando chegava um emigrante¹¹¹ aos Estados Unidos da América, o mesmo acabava incorporado ao nacionalismo do país. Isto, conforme bem observou Tocqueville (apud QUIJANO, 2005, p. 241), funcionava como mecanismo de nacionalização a partir da democratização.

¹⁰⁹ Esta conjuntura já foi debatida em tópico anterior.

¹¹⁰ Mesmo com relação aos imigrantes, os “Estados Unidos (...) não viriam a ser multinacionais mas, pelo contrário, absorveriam os imigrantes na própria nação” (HOBSBAWN, 1996, p. 145).

¹¹¹ O emigrante, em tela, se trata de um europeu ou descendente de europeu, tendo em vista “que dois grupos específicos não estavam autorizados a participar da vida política. Estes eram, evidentemente, negros e índios” (QUIJANO, 2005, p. 242).

Os casos latino-americanos, mais especificamente, do cone sul, como Argentina¹¹², Chile e Uruguai, são similares ao dos Estados Unidos da América; no entanto, diferenciam-se, principalmente a Argentina, no que se refere à distribuição de terras a qual se produziu de forma mais concentrada nos casos sul-americanos (QUIJANO, 2005, p. 242). No restante dos países da América Latina, a implantação do Estado-nação aos moldes europeus foi impossibilitada pelas ausências tanto de uma identidade nacional quanto de democracia, gerando “uma situação aparentemente paradoxal: Estados independentes e sociedades coloniais” (QUIJANO, 2005, p. 243). Em termos gerais, as elites e grupos oligárquicos que se estabeleciam na América Latina absorviam o “modelo europeu de formação do Estado-nação para estruturas de poder organizadas em torno de relações coloniais” (QUIJANO, 2005, p. 246). O que escapava às elites era uma realidade distinta baseada em diversas nacionalidades.

A importação do modelo de Estado baseado na ideia de uma única nação já seria um problema tendo em vista o paradoxo perceptível desde a Europa, em que a nacionalização implica homogeneização social e sobreposição cultural. Mas, o caso latino-americano se torna ainda mais drástico tendo em vista que não havia qualquer ideia de nacionalidade enraizada no contexto societal. Foi necessário forjar nações as quais simplesmente não existiam. Ademais, ao forjar a nação em uma perspectiva de colonialidade, replicando um modelo estrangeiro, apenas se reproduzia a “rearticulação do poder sobre novas bases institucionais” (QUIJANO, 2005, p. 245). Então, se a nacionalização na Europa constituía paradoxo, na América Latina o paradoxo foi ainda mais dramático, pois foi realizado tendo em vista uma nacionalidade concebida nos moldes europeus, ou seja, a representação estatal destoa completamente da realidade plural e variada, ou seja, da realidade plurinacional da região. Isto é ainda mais evidente no caso boliviano, por exemplo, no qual, de acordo com Quijano (2005, p. 243) o “moderno Estado-nação” chega a ser “impossível”.

A tensão entre o nacionalismo e as diversas facetas culturais de uma sociedade as quais não são representadas pelo discurso uníssono enraizado no Estado-nação sempre foi uma preocupação, pois uma tendência de realidade plurinacional é mais pertinente do que a abstração de uma única nação. A rigor, no século XX, o grande problema dessas sobreposições de nacionalidade que, importavam em subjugações culturais e étnicas resultou, em última instância, na Primeira Guerra Mundial (HOBSBAWN, 1995). A questão dos Bálcãs aliada ao imperialismo na África retomou o debate sobre nacionalidades, etnias e culturas. O caso dos judeus, historicamente delicado, no século XX ganhou contornos graves

¹¹² Hobsbawn (1996, p. 145) coaduna no sentido de coincidir o caso argentino com o estadunidense quanto à recepção do imigrante.

dramatizados pelo holocausto, porém, por trás da racionalização máxima da violência em burocráticos campos de concentração, estava a diferença que não era tolerada pelo discurso nacionalista uníssono derivado da evolução do nacionalismo (HOBSBAWN, 1998).

O período da Guerra Fria exacerbou a questão nacional – e plurinacional – em movimentos contrários à permanência de colônias, especialmente na África e na Ásia. Inclusive, no contexto da referida guerra, o conflito bélico prometido entre as duas potências mundiais – Estados Unidos da América e União Soviética – não se realizava diretamente, mas era feito empiricamente nos laboratórios latino-americanos, africanos e asiáticos espalhados mundo afora, com a temática de nacionalidade surgindo em vários momentos (HOBSBAWN, 1995). Com a derrocada da União Soviética na década de 1990, a discussão a respeito do embate entre nacionalidade e plurinacionalidade adquiriu relevância e notoriedade, passando a ser uma preocupação central na geopolítica contemporânea devido à dissolução do vasto território soviético em diversos países. Alguns deles voltavam à sua configuração anterior à anexação soviética, outros se recompunham de maneira distinta agregando povos etnicamente correspondentes a uma região da qual historicamente não faziam parte. Em outras palavras, o leste europeu ressuscitava com vigor renovado o debate relativo à plurinacionalidade mitigada.

Concomitante ao desmoronamento do bloco soviético, uma suposta hegemonia estadunidense¹¹³ se efetivava nos anos 1990 em torno de discursos hegemônicos de liberalismo econômico sob a égide de políticas neoliberais e também de direitos humanos com a promessa de emancipação mundial em prol de uma humanidade universal (DOUZINAS, 2009), os quais partem do mesmo pressuposto uníssono presente no ditame da nacionalidade. Por trás desses discursos hegemônicos está o antigo aparato filosófico liberal que precipitou o nacionalismo como base do Estado-nação. Então, o paradoxo incompreendido pelo liberalismo revigorava a problemática em torno da plurinacionalidade, delimitando uma realidade a ser enfrentada. Esta realidade é apresentada por Ramón Máiz (2000, p. 142) como um grave problema contemporâneo, sendo que a centralização em torno do Estado-nação deve ceder a um “*reconocimiento diferenciado*”¹¹⁴. Uma das propostas de reconhecimento diferenciado remete ao multiculturalismo.

¹¹³ Segundo Wallerstein (2009, p. 53), apenas “o período que vai de 1945 até mais ou menos 1970 foi de inquestionável hegemonia dos Estados Unidos no sistema-mundo”. Já para Samir Amin (2004), o imperialismo é um fenômeno coletivo, o que afasta a perspectiva de hegemonia.

¹¹⁴ “reconhecimento diferenciado” (tradução livre).

1.2.2 O reconhecimento da plurinacionalidade

A construção da nacionalidade moderna acompanhou os fundamentos da igualdade sob o aparato iluminista da Revolução Francesa. A Declaração Francesa de 1789 (DOUZINAS, 2013, p. 81-82) elevou a igualdade como um de seus fundamentos, todavia, o arcabouço liberal constitucional o interpretou de maneira meramente formal, restrita a esfera jurídica, o que significa que “*legal equality has reproduced the gap between rich and poor*”¹¹⁵ (DOUZINAS, 2013, p. 86-87).

Antes da Revolução Francesa, a igualdade foi uma presunção do cristianismo de Paulo de Tarso – “judeu helenizado e cristão” (RUSSEL¹¹⁶, 2004, p. 198) – disseminado na Idade Média, contrariando a ideia de diferença constante na história do pensamento humano desde a antiguidade clássica (DOUZINAS, 2009). Afinal, a ideia de que os homens são iguais soaria completamente estranha à Platão em sua “República” ou à Aristóteles em sua “Política”. Mesmo assim, inspirada nas epístolas paulinas, a doutrina medieval nominalista passou a conceber o indivíduo em uma perspectiva de igualdade (VILLEY, 2007; DOUZINAS, 2009). Tal inovação provocou ao longo do tempo, a antropologia humana de Hobbes do individualismo em que a igualdade aparece como um direito natural a ser abandonado com o contrato social. Locke absorve esse direito natural à igualdade como um preceito teórico para justificar o liberalismo, então, o homem é liberdade por natureza, e a liberdade é sua própria dignidade manifesta (VILLEY, 2007).

O advento da noção moderna de dignidade em substituição à honra típica do Antigo Regime fez com que a individualidade do ser aparecesse como algo importante, em que o homem é compreendido como que dotado de originalidade. Segundo Charles Taylor (2000, p. 244), Rousseau é o primeiro filósofo a conceber o indivíduo como um ser permeado de “sentimento de existência”, o que lhe permite discernir o certo do errado baseado em princípios morais “na recuperação do contato moral autêntico com nosso próprio ser”. Também de acordo com o canadense, em Herder o ideal de autenticidade é acentuado com a definição de que “cada pessoa possui a sua própria medida” (TAYLOR, 2000, p. 244-245), o que significa dizer que cada pessoa tem uma maneira original de ser. Assim, o ideal de autenticidade aparece como uma novidade do século XVIII, um fenômeno historicamente recente e peculiar da cultura ocidental. O próprio Herder, ainda com Taylor (2000, p. 245),

¹¹⁵ “a igualdade legal tem reproduzido a lacuna entre ricos e pobres” (tradução livre).

¹¹⁶ Bertrand Russell (1872-1970).

aplicou esse ideal moderno de autenticidade em dois níveis: “não só à pessoa individual entre outras pessoas mas também ao povo dotado de sua cultura entre outros povos”.

No campo da igualdade, o que Taylor reconstrói, filosoficamente, é o caminho percorrido de um conceito restrito para um conceito ampliado, sendo que a igualdade moderna evolui da mera formalidade para a materialização em ações concretas. A operação política, nesse diapasão, imbrica os dois momentos acima explanados. Um primeiro momento de universalização apoiado na ideia de dignidade igual para todos os cidadãos, que ao mesmo tempo ensejou uma mudança na identidade apoiada na autenticidade, originando uma política da diferença como um segundo momento (TAYLOR, 2000, p. 250-251). A política da universalidade deve abarcar as diferenças, formatando então uma legítima política dessa diferença, que por sua vez, não deixa de apresentar uma base universalista: “é aqui que o princípio de igualdade universal coincide com a política de dignidade. (...) A exigência universal estimula um reconhecimento da especificidade” (TAYLOR, 2000, p. 251). Em suma, a igualdade se construiu e se constrói histórica e hodiernamente entre a tensão do universal com o diverso, consolidando um conceito de igualdade sintetizado por sua desigualdade inerente.

O processo é similar no campo da nacionalidade, mesmo porque o fundamento é a modernidade e sua linha filosófica alicerçada no liberalismo. A ideia básica da nacionalidade é a união em prol de um bem comum, de uma identidade coletiva, como algo universal para todos e que, em última instância, os torna iguais. No entanto, ao estabelecer Estados-nações sem considerar as especificidades locais de seus próprios conterrâneos, o nacionalismo deixou de considerar a peculiaridade de sua própria realidade territorial. Por isto que a constatação de Ramón Máiz (2000, p. 142) a respeito da plurinacionalidade contemporânea enseja “*estatuto políticos de reconocimiento diferenciado*”¹¹⁷. A proposta de Ramón Máiz consiste em um federalismo plurinacional como uma teoria normativa de política que consiga equacionar federalismo, democracia e nacionalismo. Sua ênfase é nos casos europeus, sobretudo o espanhol. Muito embora este modelo sugerido por Ramón Máiz (2000) tenha por base “*redefinir el poder político territorial*”¹¹⁸ (PATIÑO, 2010, p. 152), sua proposta tangencia a lógica de funcionamento da perspectiva multicultural.

A linha de raciocínio multicultural presente na perspectiva de Charles Taylor partilha da tradição anglo-saxônica em que a autonomia é identificada como autogoverno (PATIÑO, 2010, p. 151-152), contudo, sua reflexão multicultural de política de reconhecimento teve e

¹¹⁷ “estatuto políticos de reconocimiento diferenciado” (tradução livre).

¹¹⁸ “redefinir o poder político territorial” (tradução livre).

tem enorme influência não só nos meios acadêmicos, mas também na persecução de Estados compostos por diversas nacionalidades. Por esta razão, segue uma apresentação do modelo de reconhecimento de Taylor, que é uma proposta de multiculturalismo, utilizado empiricamente no Canadá, mais notadamente correlata ao Québec e sua relação com o restante do país, em que uma série de medidas políticas e constitucionais foi tomada para preservar a meta comum da província francófona em tela (TAYLOR, 2000, p. 260-266).

A questão posta por Taylor (2000, p. 267) é que o liberalismo não comporta neutralidade, pois em si mesmo é uma aceção cultural. Nesse viés, a complexidade das sociedades na contemporaneidade efetiva um crescente multiculturalismo. Muito embora o multiculturalismo não seja uma novidade, com a expansão da globalização, a miscigenação cultural e a sobreposição de uma cultura sobre a outra, de forma impositiva e baseada em argumentos de superioridade, passaram a compor a agenda política, revitalizando o debate em torno do reconhecimento¹¹⁹ (TAYLOR, 2000, p. 267). Ao mesmo tempo, o multiculturalismo é um campo transversal de estudos, sendo que, de forma geral, apresenta um aspecto factual de englobar diferentes culturas em convivência e também um aspecto teórico normativo. Taylor desenvolve uma teoria de justiça nessa seara normativa multicultural de postura comunitarista¹²⁰ que abrange uma noção de cidadania em meio à tensão cultural, esboçando uma democracia que corresponda aos desafios contemporâneos. Para tanto, sua proposta é uma exigência de “que todos reconheçamos o igual valor de diferentes culturas; que não apenas as deixemos sobreviver, mas reconheçamos seu *valor*” (TAYLOR, 2000, p. 268). Essa proposta traduz toda sua construção teórica baseada na tensão da igual dignidade com a diferença, o que evidencia o conteúdo moral do debate sobre o multiculturalismo.

Resta um problema importante que se refere “a própria compreensão do que significa ter valor (...) para nós” (TAYLOR, 2000, p. 270); então, como valorar? O modo de valorar as diferenças e considerar seu igual valor na categoria do reconhecimento de Taylor remete à “fusão de horizontes” da hermenêutica gadameriana. É uma forma de superar os impasses inerentes à diferença em que “chegamos ao juízo em parte por meio da transformação de nossos padrões” (TAYLOR, 2000, p. 270). No caso, há uma necessidade de transcender os próprios preceitos valorativos “quando empreendemos o estudo do outro” (TAYLOR, 2000, p. 273). Taylor posiciona-se em favor da valorização efetiva de diferentes culturas, sendo que

¹¹⁹ A categoria “reconhecimento” é amplamente utilizada por Charles Taylor, inclusive, a reconstrução da igualdade pelo autor é para posicionar o pioneirismo hegeliano quanto ao uso da categoria em tela como uma teoria social. Contemporaneamente, além de Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser são expoentes do reconhecimento enquanto teoria social.

¹²⁰ Edmund Burke é o precursor dos ideais comunitaristas. Para uma abordagem desse pioneirismo bem como as críticas relativas a tal postura liberal, ver Douzinas (2009).

um atestado desse valor é a existência dessas culturas na contemporaneidade. A permanência temporal sugere indício de algum atributo que deve e vale a pena ser reconhecido.

Quando o Estado-nação se efetiva a partir do nacionalismo, o que ele faz é ratificar a postura de igualdade formal que não reconhece a diferença. A plurinacionalidade aparece como fator real de tensão que questiona a nacionalidade única positivada. Assim, a plurinacionalidade coincide com a igualdade em termos materiais, a partir da própria realidade a que se refere. Institucionalizar a plurinacionalidade tem sido uma prática atual averiguada pelos próprios autores aqui referenciados, Ramón Máiz e Charles Taylor. Todavia, as propostas multiculturais destes autores, muitas vezes, podem ser incompatíveis com as realidades distintas das que eles próprios estudam com afinco, como são os casos espanhol e canadense, respectivamente. Simplesmente importar esses modelos pode significar uma reprodução da colonialidade do poder, embora não é recomendável desconsiderar suas contribuições teóricas na seara da plurinacionalidade. Aliás, o multiculturalismo é extremamente influente, tendo sido, inclusive, conforme anteriormente elucidado, adotado na América Latina na década de 1990 por Colômbia e Bolívia e que fora objeto de análise de Donna Lee Van Cott (2000). Mas, em termos institucionais, a Bolívia em sua Constituição de 2009 inovou ao se declarar como Estado Plurinacional, e este é o objeto do tópico seguinte.

1.2.3 O Estado Plurinacional da Bolívia

A plurinacionalidade e a relação desta com o Estado têm sido um fenômeno social comum, sendo que, por envolver o Estado, a questão passa a ganhar contornos políticos necessários. Todavia, apesar de ser um fato comum, pois “*no hay una sola manera de concebir lo plurinacional*”¹²¹ (WALSH, 2009, p. 112). A constatação de Catherine Walsh (2009, p. 112-113) se justifica baseado em casos como de Bélgica, Suíça, Nova Zelândia, Finlândia e Canadá, em que a autora traça pontos de diferenciação a respeito do tratamento político dado ao evento social. Com efeito, além de traçar diferenças, a autora em tela define a plurinacionalidade como algo comum na América do Sul: “*país que tenga más de una nación es un país multi o plurinacional. En este sentido, virtualmente todos los países de América del*

¹²¹ “não há apenas uma maneira de conceber o plurinacional” (tradução livre).

*Sur son païses plurinationales, aunque no se reconozcan o autodefinan así*¹²² (WALSH, 2009, p. 111). A rigor, qualquer país do mundo pode ser considerado plurinacional, entretanto, existem peculiaridades que tornam a plurinacionalidade distinta de acordo com o tratamento político dado ao tema.

Ao mesmo tempo em que a plurinacionalidade é algo compartilhado por diferentes países, a história política de cada um torna a relação do ente político com sua própria sociedade única e particular. Se considerar um país como a Nova Zelândia ou o Canadá enquanto plurinacional, deve-se averiguar o modo como está disciplinado o assunto desde o Estado. No caso, estes países não aportam nas suas respectivas Constituições a questão plurinacional. Em contrapartida, o caso expresso da Constituição da Rússia de 1993¹²³, revisada em 2004, desde o preâmbulo adjetiva o povo russo como multinacional (FERNÁNDEZ, 2008, p. 155). Mas, ainda que se faça como a Rússia ao declarar a plurinacionalidade a partir da Constituição, o fato da colonização requer uma análise distinta, pois a colonização teve uma lógica de funcionamento muito específica. É o caso da Constituição da Etiópia de 1994¹²⁴ cuja combinação entre seu preâmbulo e o artigo 139 sugere uma abordagem plurinacional de Estado (FERNÁNDEZ, 2008, p. 155-156). Porém, mesmo que a plurinacionalidade se refira a países cuja colonização seja mais recente, como países africanos e asiáticos, a lógica colonial e o contexto histórico são bastante diferentes para se enquadrar em um mesmo cenário político colonizações tão díspares como africana, asiática e latino-americana, o que torna a plurinacionalidade divergente nessas regiões. Portanto, a plurinacionalidade na América Latina e seus vínculos a partir do colonialismo têm uma dimensão e significados próprios.

Ainda se considerando a questão proposta por Catherine Walsh de que todos os países sul-americanos são plurinacionais, a história política de cada um destes países demonstra questões específicas que justificam o estudo de caso. Afinal, como a própria autora atesta, nem todos os países se reconhecem como plurinacionais. A isto se acrescenta o que ela também constata de que nem todos reconhecem da mesma forma. Em se tratando de América Latina e mais pormenorizadamente, de América do Sul, apenas dois países reconhecem em seus estatutos políticos constitucionais a plurinacionalidade: o Equador com a Constituição de

¹²² “país que tenha mais de uma nação é um país multi ou plurinacional. Neste sentido, virtualmente todos os países da América do Sul são países plurinacionais, ainda que não se reconheçam ou autodefinam assim” (tradução livre).

¹²³ Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014?lang=en>. Acessado em 04/02/2015.

¹²⁴ Disponível em <https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994?lang=en>. Acessado em 04/02/2015.

2008 e a Bolívia com a Constituição de 2009. A forma como os países reconhecem a plurinacionalidade desde a Constituição emprestando ao Estado tal terminologia tem incitado uma nova nomenclatura: Estado Plurinacional.

Estado Plurinacional não é uma nomenclatura usual na Ciência Política, tampouco se constitui em um conceito – tendo em vista requisito do rigor científico na conceituação. Referida terminologia é derivada de aportes normativos encontrados na Constituição do Equador de 2008 e na Constituição da Bolívia de 2009. Nesse viés, a institucionalização da plurinacionalidade ganha visibilidade a partir do fenômeno político do constitucionalismo, todavia, sem apresentar atributos e características bem delineadas que permitam engendrar um conceito normativo bem definido. Apesar de Equador e Bolívia trazerem o tema em suas Constituições, há uma diferença societal que torna o caso boliviano único: a presença indígena no Equador “*no se construye desde la mayoría*”¹²⁵ (WALSH, 2009, p. 106). Portanto, o caso boliviano, apesar de representativo da plurinacionalidade, é desviante e único tendo em vista sua composição populacional de maioria indígena.

A par da proposta multicultural de política de reconhecimento, conforme exposto anteriormente, o caso boliviano se apresenta como um desafio para a teoria política e social contemporânea. Isto porque, em termos normativos e institucionais, avança ao incorporar em sua Constituição de 2009 o elemento da plurinacionalidade como integrante do próprio conceito de Estado, desde seu artigo 1º, ao afirmar que a “*Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario*”¹²⁶ (BOLÍVIA, 2009). Esta declaração é acompanhada no mesmo artigo de um fundamento: “*Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo*”¹²⁷ (BOLÍVIA, 2009). Então, a plurinacionalidade, ao mesmo tempo em que adjetiva o Estado, o justifica a partir do fato da pluralidade e do pluralismo. A nomenclatura inovadora sugerida pelo dispositivo constitucional está no campo normativo. Assim, necessário refletir sobre as possibilidades políticas e sociais advindas desta institucionalização da plurinacionalidade desde o Estado.

Na confecção do texto constitucional durante a Assembleia Constituinte, os propósitos indígenas foram se materializando nos artigos. A reestruturação do Estado tendo em vista sua etnia multifacetada deu a tônica das discussões que engendraram a nomenclatura Plurinacional ao Estado da Bolívia. O artigo 5º da Constituição de 2009 evidencia isto com o reconhecimento oficial de 36 línguas indígenas, sendo que o inciso segundo do mesmo

¹²⁵ “não se constrói desde a maioria” (tradução livre).

¹²⁶ “Bolívia se constitui em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário” (tradução livre).

¹²⁷ “Bolívia se funda na pluralidade e no pluralismo” (tradução livre).

dispositivo impõe a obrigatoriedade de cada Departamento manter documentos oficiais em pelo menos duas línguas: espanhol e outra língua indígena (SCHAVELZON, 2010, p. 4-5). Dessa maneira, vale destacar que “a ideia de Estado Plurinacional aludia a formas ou sentidos políticos diversos e, às vezes em conflito (...) [mas] não seria o único tema aberto a controvérsias” (SCHAVELZON, 2010, p. 8).

Nesses termos, o Estado Plurinacional boliviano aparece como uma novidade institucional que converge com toda a discussão sobre a plurinacionalidade e os problemas advindos da imposição do nacionalismo como fundamento do Estado-nação. Converte por enxergar o mesmo problema, mas inova ao incluir em seu aparato constitucional a plurinacionalidade como um conceito aberto, despojada de uma única definição normativa pronta e acabada, sendo que o conceito apenas será alcançado na proporção que a política corrobore com tal propositura, efetivando-a em termos sociais de acordo com a própria Constituição de 2009, o que atende a prerrogativa de constitucionalismo tão cara à história política da América Latina da qual a Bolívia é um caso típico.

Catherine Walsh (2009, p. 73) destaca que as políticas multiculturais da década de 1990 implementadas na Bolívia tinham influência, sobretudo, do Banco Mundial, em uma tentativa integracionista do “*neoliberalismo étnico*”, de trazer o indígena para o mundo ocidental de forma efetiva, inserindo-o na economia. Ademais, o multiculturalismo não atendia a perspectiva e a expectativa do indígena em sua aceção de mundo e compreensão da realidade, sendo sempre uma política de subsídios, como uma “esmola” institucionalizada. Por este motivo, Schavelzon (2010, p. 3) afirma que o “Estado Plurinacional procuraria superar (...) o multiculturalismo, de reconhecimento da diferença enquanto continue subordinada, restringida, associado às reformas da década de 90”¹²⁸. É justamente por isto que o multiculturalismo não é uma boa alternativa ao modelo liberal majoritário, pois tem a mesma base filosófica de solidificar os princípios etéreos do liberalismo na Constituição em detrimento das visões de mundo alheias ao mesmo.

Por esta mesma razão, o caso do Québec não se encaixa na realidade latino-americana, quanto mais da Bolívia, e o modelo de Taylor (2000) se torna incompatível. O autor canadense defende a luta por autonomia do Québec baseado em seus objetivos coletivos enquanto Província diversa da universalidade constitucional do Canadá. O argumento de Taylor para defender a autonomia é a necessidade de salvaguardar a possibilidade futura de

¹²⁸ Nesse sentido, Schavelzon (2010, p. 71) destaca que “o projeto do Estado Plurinacional se distinguia da experiência das reformas da década de 90, consideradas multiculturalistas e, portanto, um reconhecimento meramente teórico das diferenças, não realmente descolonizador e marcado pela sua cumplicidade com a república liberal”.

escolha por um objetivo coletivo anterior, como um pré-compromisso redutor da escolha individual. Nessa perspectiva comunitarista¹²⁹ de Taylor está presente a condição liberal de aceitação de uma visão de mundo, ou para utilizar as palavras do autor canadense, o “credo” dominante. Assim, o multiculturalismo acaba se tornando um “mero reconhecimento” como “aceitação do diverso, que o reconhece sempre que se mantiver subordinado e sem aceitação plena de direitos políticos e territoriais” (SCHAVELZON, 2010, p. 32).

A plurinacionalidade difere do multiculturalismo desde sua natureza. Enquanto este compõe uma proposta normativa de justiça, aquele é um reconhecimento de fato da realidade. Nesse sentido, Walsh (2009, p. 96) afirma que “*ésta [a plurinacionalidade] reconoce y describe la realidad de países como Bolivia (...) – con distintas naciones o nacionalidades indígenas cuyas raíces predatan al Estado nacional, y conviven con pueblos afro y blanco-mestizos*”¹³⁰. Este é o teor do artigo 2º da Constituição da Bolívia de 2009 ao justificar o “*dominio ancestral*” sobre seus próprios territórios devido à “*la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*” (BOLÍVIA, 2009). Aliás, na Constituição da Bolívia de 2009, o plurinacional remete aos anseios de descolonização, pluralismo e participação política, principalmente do indígena, em uma busca por “*reconfigurar el mapa político*”¹³¹ (PRADA apud WALSH, 2009, p. 114), sendo a autonomia indígena uma pauta deste processo. Aliás, o indígena é o cerne da plurinacionalidade na região andina, a qual tem sido pensada pelos próprios movimentos a partir de suas experiências peculiares, “*no por la academia ni por representantes de entidades internacionales*”¹³² (WALSH, 2009, p. 115).

O Estado Plurinacional estabelecido constitucionalmente na Bolívia tem por referência os povos indígenas ancestrais os quais se consideram originários por precederem cronologicamente a Conquista (WALSH, 2009, p. 115). A ideia de nação, incorporada ao vocabulário e perspectiva dos Andes, ganha uma semântica plural à medida que deixa de enxergar apenas uma nação, mas nações que convivem desde tempos anteriores à chegada do europeu no século XV. Mas, para além de uma discussão sobre nacionalidade em si, o que está em jogo na Bolívia é a estrutura de poder alicerçada desde a colonialidade (WALSH,

¹²⁹ No caso, o autor defende a causa do Québec em uma nítida adaptação comunitarista ao estilo de Burke (1982) em que este último considera a “sociedade não somente entre os vivos mas também entre os vivos, os mortos e aqueles que haverão de nascer”.

¹³⁰ “esta reconhece e descreve a realidade de países como Bolívia e Equador – com distintas nações ou nacionalidades indígenas cujas raízes pré-datam ao Estado nacional, e convivem com povos afro e branco-mestiços” (tradução livre).

¹³¹ “reconfigurar o mapa político” (tradução livre).

¹³² “não pela academia nem por representantes de entidades internacionais” (tradução livre).

2009, p. 116-117) e seus efeitos negativos perceptíveis na histórica exclusão social de indígenas e camponeses, os quais são maiorias em números absolutos. Claro que a propositura do Estado Plurinacional não se faz de forma convergente dentre os próprios povos indígenas bolivianos, pois suas convicções e valores são bastante diversos; porém, o questionamento da forma tradicional de Estado baseado na nação e sua filosofia liberal cujos expoentes são o capitalismo e a permanência de estruturas coloniais (WALSH, 2009, p. 118), ou o multiculturalismo cujo bojo é um viés integracionista, logo, também liberal, fazem com que haja um ponto em comum para repensar a instituição do Estado a partir da Constituição.

É justamente na expectativa de descolonização que reside o ponto em comum dos diferentes povos indígenas em sua perspectiva de reivindicar a plurinacionalidade desde o Estado. Ao mesmo tempo, a descolonização aparece como algo bastante fluido e de difícil condução em termos práticos. Posto isto, o ato de descolonizar requer uma modificação não dos fatos em si – o que seria absurdo – mas em como os fatos são interpretados, isto é, exige-se uma mudança cognitiva na condução do saber, principalmente histórico (PALLET, 2011). A partir de uma mudança na conduta que percebe os fatos históricos, é possível se definir um novo horizonte que congrega novos valores, sobretudo indígenas. De certa forma, a Bolívia tem procurado estabelecer isto, e este é o propósito do Estado Plurinacional.

A adoção do *Whipala* como bandeira oficial a partir de 09 de fevereiro de 2009 é um exemplo disto. O investimento do governo boliviano no resgate do passado arqueológico do *Tiahuanaco* também. No entanto, ao se apoiar em uma perspectiva, o Estado deixa de atender outras. A proposta de um Estado Plurinacional a partir da região andina tem inspiração no período incaico do *Tawantsuyu*, o qual é entendido por alguns indígenas como um incipiente aparato político e social que confederava distintos povos e nações (CHOQUEUANCA, 2011). Por outro lado, setores indígenas bolivianos alegam que a sociedade Inca exercia poder de império sobre os demais povos da região, e que o correto seria um alinhamento histórico com o *Tiahuanaco*. Então, há disputas mesmo ao redor do espólio do passado anterior à colonização e qual a melhor forma de lidar com o mesmo.

Aureliano Turpo Choqueuanca (2011, p. 133) resgata o contratualismo no estabelecimento da República na Bolívia desde o século XIX, negando-o, uma vez que as parcelas indígenas teriam sido excluídas do contrato. Referido autor classifica a Assembleia Constituinte Originária de 2006 como o pacto social traduzido em termos de política constitucional, porém, “*desde el punto de vista de la descolonización, el pacto social tal como se ha experimentado, tanto en Ecuador como en Bolivia, es el camino del mal*

menor”¹³³ (CHOQUEUANCA, 2011, p. 134). O que está em jogo, mesmo na concepção indígena a respeito do Estado Plurinacional inaugurado pela Constituição boliviana, é que a institucionalização da plurinacionalidade desde o Estado é um passo há mais na possibilidade de atendimento das reivindicações históricas denegadas. A descolonização surge quando se permite o reconhecimento público de uma realidade plural a partir da política.

Não se trata de uma instituição definitiva, mas sim “*el primer paso (...) para una real descolonización de la dependencia de los modelos de desarrollo socio-económico y político capitalista/socialista*”¹³⁴ (CHOQUEUANCA, 2011, p. 135). A ciência da limitação da institucionalização da plurinacionalidade retrata duas realidades que compõem o cenário político da Bolívia: (1) que não se modifica um processo histórico com instituições políticas, sobretudo o colonialismo que dura quase cinco séculos; (2) ainda se trata do Estado, por mais que este se reconheça e se denomine plurinacional. Se a primeira realidade é imutável por uma questão física óbvia, a segunda transmite que a mudança política possibilitada pelo Estado Plurinacional será realizada dentro de um escopo normativo que ainda remete ao próprio Estado Constitucional.

A conjuntura política de melhorias sociais é resultado de um conluio entre “*el pueblo plurinacional y el Estado*”¹³⁵ os quais “*deben ser los actores principales de los cambios e transformaciones que requiere la sociedad boliviana em particular*”¹³⁶ (CHOQUEUANCA, 2011, p. 136). Conforme mencionado, o mérito do Estado Plurinacional até aqui é o reconhecimento de sua própria sociedade, o que possibilita que institucionalmente o Estado influencie na política de modo positivo e não na contramão da própria sociedade a que se refere. Os conflitos e as negligências por parte do Estado continuam a fazer parte da vida social, porém, com instituições maleáveis e sensíveis aos problemas sociais que geraram tais conflitos, tendo em vista o afastamento da negligência.

O grande problema do Estado até então era sua função de “*instrumento de la colonización interna y enajenador de los recursos naturales*”¹³⁷ (CHOQUEUANCA, 2011, p. 147). Reconhecendo uma sociedade plural e adquirindo a condição plurinacional, o Estado continua sendo uma ferramenta, todavia com uma nova percepção de “*quien debe ser el*

¹³³ “desde o ponto de vista da descolonização, o pacto social tal como se tem experimentado, tanto no Equador como na Bolívia, é o caminho do mal menor” (tradução livre).

¹³⁴ “o primeiro passo (...) para uma real descolonização da dependência dos modelos de desenvolvimento socioeconômico e político capitalista/socialista” (tradução livre).

¹³⁵ “o povo plurinacional e o Estado” (tradução livre).

¹³⁶ “devem ser os atores principais das mudanças e transformações que requer a sociedade boliviana em particular” (tradução livre).

¹³⁷ “instrumento de colonização interna e alienante dos recursos naturais” (tradução livre).

beneficiario de esta aseveración política”¹³⁸ (CHOQUEUANCA, 2011, p. 147). Para além de uma descolonização que fique no campo utópico, a questão se apresenta de forma lúcida politicamente ao se estabelecer que os recursos manejados pelo Estado deixem de ser de apenas um setor social e passem a garantir os excluídos historicamente, em especial os povos indígenas. Então, o Estado Plurinacional passa a funcionar como uma instituição prática. Não há um rompimento com a ordem constitucional anterior ou com as instituições republicanas e tradicionais. O que existe é simplesmente um Estado mais adequado à sua realidade social viabilizando processos políticos mais aptos a concretizar as necessidades das pessoas. Isto também se opera modificando outras instituições a partir da própria Constituição, pois esta exige e exigirá novas leis e medidas políticas.

A proposta normativa de Estado Plurinacional no contexto boliviano, segundo Fernando Mayorga (2011) agrega à institucionalidade a condição societal. Nesse sentido, Oscar Vega Camacho (2010, p. 112) estipula dentre os elementos para se pensar o Estado Plurinacional “*la necesidad o urgencia de un componente diferente de la política, del cómo se entiende la política y lo político*”¹³⁹. Este prognóstico tem a ver com o contexto político boliviano em si, contexto este que sempre se apoiou na tradição de exclusão política do outro¹⁴⁰. Em se tratando de política, para que o Estado Plurinacional se realize, o avanço constitucional se dá pelo advento de leis que efetivam os dispositivos normativos do texto magno, por isto é importante “*atender las recientes leyes promulgadas y estipuladas como mandato con fecha límite en el texto constitucional*”¹⁴¹ (CAMACHO, 2010, p. 112).

Além de o Estado Plurinacional não consistir em um conceito bem definido, a própria palavra Estado designa múltiplas percepções. Uma perspectiva de Estado reflete a ação deste pelos atores sociais, então, uma mudança na política de Estado tendo em vista o plurinacional desenvolve a participação dos indígenas na ação estatal. A pauta indígena mais urgente tem a ver com o desenvolvimento de autonomia política tendo em vista seus próprios valores e concepções de mundo. A partir de tal compreensão, Oscar Vega Camacho (2010, p. 120) entende “*que el Estado Plurinacional es un modelo de organización política para la*

¹³⁸ “quem deve ser o beneficiário desta organização política” (tradução livre).

¹³⁹ “a necessidade ou urgência de um componente diferente de política, de como se entende a política e o político” (tradução livre).

¹⁴⁰ Isto será demonstrado em termos históricos e políticos no próximo capítulo.

¹⁴¹ “atender às recentes leis promulgadas e estipuladas conforme os prazos limites no texto constitucional” (tradução livre).

*descolonización de nuestras naciones y pueblos, reafirmando, recuperando y fortaleciendo nuestra autonomía territorial*¹⁴².

Apesar das indefinições conceituais e mesmo normativas, há a aceitação de que o Estado não pode ser afastado da realidade por uma razão muito persistente: o Estado “*es el mayor abstracción del poder legítimo*”¹⁴³ (CAMACHO, 2010, p. 125). Ainda que seja uma ficção jurídica, sua influência no processo político não pode ser afastada. O lado indígena e excluído do processo político sente o peso da influência do Estado em sua faceta negativa em toda a história republicana da Bolívia. Então, é uma influência real em termos políticos. A proposta do Estado Plurinacional se inicia ao reconhecer suas origens compositivas como heterogêneas e estabelecendo uma lógica formal de que o Estado é uma presunção histórica concebida depois da sociedade, portanto, sua ação deve conformar a sociedade heterogênea que o compõe, ou seja, seu povo plurinacional (CAMACHO, 2010, p. 126). Por isto, o Estado Plurinacional aparece como uma instituição de transição para que se repense a relação entre Estado e sociedade, ou seja, é um momento de reflexão a partir do modelo político (CAMACHO, 2010, p. 132).

O conceito amplo e aberto de Estado Plurinacional é definido politicamente à medida que a autonomia seja delineada pela ação política, mais notadamente, na efetivação da autonomia que é o grande propósito indígena e comunitário. Tal artifício é proposital, pois se trata de uma instituição que permite “desenvolver as autonomias e a territorialidade para ir além do multiculturalismo do reconhecimento que não dá poder político às minorias étnicas do país” (SCHAVELZON, 2010, p. 116). A perspectiva do Estado-nação e sua insuficiência na contemporaneidade ganham contornos evidentes na realidade latino-americana expondo sua tipicidade, ao mesmo tempo em que a forma de estipular tal questão através da institucionalização constitucional torna o caso boliviano desviante e inovador em relação ao tratamento dado à questão.

A construção da autonomia, especialmente indígena, é possível mediante a institucionalização da plurinacionalidade através da Constituição. Independentemente do processo político posterior à Constituição de 2009, cumpre ressaltar que esta amplia os limites normativos para uma modificação no cerne do Estado desde a institucionalização da plurinacionalidade. Por outro lado, a política não desdobra todo o potencial constitucional em termos práticos, pois se travam novos problemas, atores, limites, negociações, conflitos e

¹⁴² “que o Estado Plurinacional é um modelo de organização política para a descolonização de nossas nações e povos, reafirmando, recuperando e fortalecendo nossa autonomia territorial” (tradução livre).

¹⁴³ “é a maior abstração do poder legítimo” (tradução livre).

tentativas de cooperação e conformação social que fogem das previsões normativas constitucionais. Ou seja, trata-se de um processo político complexo que envolve a história constitucional boliviana, sobretudo quanto à sua denegação de direitos e de reconhecimento às diversas etnias em seu próprio território. Contudo, o mérito do Estado Plurinacional é compreender uma realidade histórica tendo em vista soluções políticas possíveis.

2 A PERSPECTIVA AUTONÔMICA NO CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO

No presente capítulo da pesquisa, a perspectiva autonômica é estudada no constitucionalismo boliviano, consistindo em uma abordagem histórico-descritiva a respeito desta temática. O objetivo disto é expor o constitucionalismo boliviano à luz dos processos sociais e históricos que o conformaram, tendo em vista a relação entre instituição política e agentes.

Assim, os atores sociais mais relevantes são apontados no âmbito político-constitucional. Porém, antes de adentrar o constitucionalismo em si, é feita uma breve explanação da trajetória político-social anterior ao período republicano na Bolívia. O intuito disto é posicionar o indígena como ator social anterior à Conquista e à colonização espanhola. Na sequência, a história político-constitucional da Bolívia a partir de 1826 é resgatada em meio aos fatos e acontecimentos que se constituem em condições materiais de composição do constitucionalismo boliviano.

A análise do constitucionalismo da Bolívia adentra momentos políticos mais específicos a partir da chegada de Evo Morales Ayma ao poder, sendo que requer uma averiguação mais pormenorizada, o que é concretizado desde o ingresso do atual presidente ao cargo máximo e os desdobramentos das ações políticas de seu governo tangentes ao constitucionalismo, sobretudo a Assembleia Constituinte que originou a Constituição de 2009. Em seguida, a Constituição de 2009 é comparada à Constituição anterior, de 1967, considerando suas emendas e reformas. Também é estabelecida uma investigação da perspectiva indígena a respeito da Constituição.

Ao final do presente capítulo, a questão autonômica ganha contornos desde a Constituição de 2009, em que se verifica o modo como referido documento disciplinou a reivindicação política e social histórica. O ensejo normativo previsto na Constituição da Bolívia de 2009 abre possibilidades para que o próximo capítulo verifique a correlação entre a institucionalização da plurinacionalidade no constitucionalismo boliviano expressado pela Constituição vigente e o desenvolvimento das autonomias políticas no país.

2.1 TRAJETÓRIA POLÍTICO-SOCIAL ANTERIOR À REPÚBLICA

Desde as civilizações pré-colombianas, existe na Bolívia uma complexa relação cultural com variados povos em convívio, o que muitas vezes significa conflito. Das origens

asiáticas, passando pela sociedade *Chiripa*, pela cultura *Pucara* e também pela cultura *Wankarani* até chegar à civilização do *Tiahuanaco*, foram séculos de história (KLEIN, 2010). O *Tiahuanaco* sobreviveu até cerca de 950 d. C., durando aproximadamente 700 anos. Dentre as inúmeras contribuições dessa civilização, sua “capacidade de aglutinar grupos distintos em relações econômicas e políticas estáveis e de elaborar síntese cultural e religiosa partilhada” constitui importante herança para a pluralidade étnica (CAMARGO, 2006, p. 37). Outros legados cruciais são a formação da língua aimará, vinculada a grupo étnico que habitava o *Tiahuanaco*, bem como parte da cosmogonia de criação do mundo andino. Com o declínio do *Tiahuanaco*, o poder político na região foi fracionado, assim como a economia retraída e as várias etnias passaram a rivalizar-se entre si (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012).

O território boliviano passou a abrigar os reinos do futuro *Collasuyu*¹⁴⁴, dividido em “doze domínios ou reinos no território ocupado pela extinta *Tiahuanaco*” (CAMARGO, 2006, p. 46). Nesta época, o idioma aimará foi disseminado e uma forma de produção concentrada no *ayllu*¹⁴⁵ passou a ser central na região (KLEIN, 2010). Até a proeminência incaica no território, o período entre o *Tiahuanaco* e o Império Inca é muito caro à história boliviana, pois representa um “breve momento propriamente histórico das culturas autóctones bolivianas” (CAMARGO, 2006, p. 49). Assim, o espaço de tempo que vai de 1100 d. C. a 1450 d. C. é fundamental na Bolívia andina atual, configurando arcabouço étnico e cultural anterior à Conquista espanhola e presente mesmo no período de dominação incaica (KLEIN, 2010).

O *Tahuantinsuyu* ou Império Inca surgiu na região de Cuzco, no Peru, por volta do século XII, conjugando os atuais territórios da Colômbia ao Chile. Baseado na tradição oral, o referido Império abrangia cerca de 12 milhões de pessoas compreendidas em “mais de dez grupos étnicos distintos” (CAMARGO, 2006, p. 51). Enquanto o idioma aimará foi desenvolvido durante o *Tiahuanaco*, a língua quéchua era a utilizada pelo Império Inca, sendo que aimará e quéchua são ainda línguas influentes na Bolívia de hoje. A ligação entre o Império Inca e o *Tiahuanaco* é estreita, pois aquele herdou deste “a cosmogonia e as linhas gerais de estrutura político-estatal flexível” (CAMARGO, 2006, p. 55). Assim, o *Tahuantinsuyu*, a exemplo de seu predecessor, o *Tiahuanaco*, também estabeleceu uma configuração complexa de relações engendrada pela convivência de vários grupos étnicos,

¹⁴⁴ Este nome se refere “a porção sul do Império Inca, aproximadamente correspondente à Bolívia de hoje” (CAMARGO, 2006, p. 46).

¹⁴⁵ O *ayllu* é considerado uma das bases da civilização andina e advém da cultura Wankarani, sendo um “sistema endogâmico fechado, caracterizado por relações de reciprocidade entre seus membros, consistia em unidades familiares dedicadas à agricultura, extrativismo ou pastoreio, em contexto social que facilitava o acesso coletivo à terra” (CAMARGO, 2006, p. 34-35).

mas, ao mesmo tempo, havia certa tolerância por parte dos incas quanto à diversidade cultural (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012).

Entre os séculos XV e XVI, os incas dominaram boa parte da América do Sul, em especial a região dos Andes, seja de forma militar ou pacífica. Em todo caso, um legado expressivo da miscigenação cultural e congregação étnica transpassou o tempo e vigorou no período incaico. Um processo de acúmulo ético das variadas culturas através do tempo evidenciava uma rica fonte de mitos e explicações de origem, muitas vezes compartilhadas por uma gama de povos. São exemplos contundentes disto: o *Pachacuti*¹⁴⁶, a *Pachamama*¹⁴⁷ e o *Inkarrí*¹⁴⁸. Todos esses elementos míticos foram conjugados durante a fase de dominação incaica nos Andes. Para além de uma conformação mitológica, esse substrato cultural representava a vida andina e a formação do sentido do andino (CAMARGO, 2006, p. 94-102). Mesmo com a Conquista Espanhola, tais mitos serviam de inspiração e referência para a resistência.

No que se refere à Conquista espanhola na região, Enrique Dussel (1993, p. 27) destaca que houve quatro momentos distintos que vão desde a “invenção” até a “colonização”, passando pelo “descobrimento” e pela “conquista”. Assim que chegou à América, o europeu imaginou se tratar de um “ser asiático”, o qual só existiu no imaginário renascentista. O efeito disto foi a negação inicial do “Outro, o ‘índio’” (DUSSEL, 1993, p. 31-32). Após um breve momento de “invenção” do “Outro”, passou-se à descoberta: o europeu entendeu que o território explorado a partir de 1492 não era a Ásia, mas outra terra, distinta geograficamente, com povos que não eram os asiáticos. O “descobrimento” atribuído a Américo Vespúcio (1454-1512) ocorreu entre 1502 e 1507, tendo como consequência que “o ‘coberto’ foi ‘des-coberto’: *ego cogito cogitatum*, europeizado, mas imediatamente ‘en-coberto’ como Outro” (DUSSEL, 1993, p. 36). Tanto a “invenção” quanto o “descobrimento” partem de uma lógica estética, alocada no campo teórico e do conhecimento. Depois dessas duas fases, ocorreu o contato, a relação, e assim, começou um estágio empírico com a “conquista”, a qual consistiu em “um processo militar, prático, violento que inclui

¹⁴⁶ “Conceito central na cosmogonia inca e aimará era a noção de episódios regulares de destruição cataclísmica e recriação do mundo, ciclos de aniquilação e regeneração, de morte e de renascimento” (CAMARGO, 2006, p. 81). Várias sociedades em diferentes espaços partem de uma visão cíclica do mundo. Diferentemente da lógica linear e evolutiva cristã, o Pachacuti consiste em ciclos de criação e destruição nos Andes, sendo que o mito de criação do ser consiste em uma reprodução eterna que desemboca na própria modernidade (CAMARGO, 2006, p. 82).

¹⁴⁷ A Pachamama é a figura da Terra Mãe, a qual encarna a natureza dos Andes (CAMARGO, 2006, p. 84).

¹⁴⁸ O mito do Inkarrí consiste no retorno do Inca, o qual seria reintegrado “como governante supremo” (CAMARGO, 2006, p. 90).

dialeticamente o Outro como o ‘si-mesmo’. O Outro, em sua distinção, é negado como Outro e é sujeitoado” (DUSSEL, 1993, P. 44).

A empreitada da “conquista” foi levada a cabo nos Andes por Francisco Pizarro (1476-1541). Os motivos apontados para o domínio espanhol na região são vários, e podem ser arroladas causas como superioridade tecnológica, doenças, estratégias militares que colocavam povos subjugados contra o domínio incaico, e até mesmo os mitos de destruição andinos que contribuíam para disseminar a expectativa cultural e religiosa de um fim próximo ou encerramento de um ciclo. Em todo caso, o fato é que a Conquista aconteceu de forma extremamente violenta e a ela seguiu-se a “colonização” em si. A “colonização”, de acordo com Enrique Dussel (1993, p. 50), é uma “práxis erótica, pedagógica, cultural, política, econômica, quer dizer, do *domínio* dos corpos pelo machismo sexual da cultura, de tipos de trabalhos, de instituições criadas por uma nova burocracia política, etc, dominação do Outro”.

A colonização espanhola na América foi um empreendimento complexo. A Espanha, tão logo aportou nos territórios americanos, teve acesso a metais preciosos. Tanto nos atuais territórios do México quanto no do Peru, o ouro e a prata faziam parte do cotidiano dos povos, contudo, com uma lógica completamente oposta à do colonizador. A meta colonial era abastecer os cofres da Coroa com ouro e prata, pois a economia europeia ocidental da época compreendia o acúmulo de metais preciosos como riqueza da nação (SMITH¹⁴⁹, 1981; MARX¹⁵⁰, 1989). Ademais, possuir metais preciosos significava sustentar uma Corte luxuosa e ostensiva, como era o caso da espanhola. Assim, por ter logo encontrado metais preciosos na região americana que por direito lhe pertencia através do Tratado de Tordesilhas, a Espanha optou por uma administração colonial presente, instalando Vice-Reinados¹⁵¹ os quais funcionavam como verdadeiras sedes da Coroa espanhola. Uma exploração efetiva foi inaugurada, estabelecendo uma ordem colonial, que nos Andes, remete à chegada de Francisco Álvarez de Toledo (1515-1582) ao Peru em 1569 (CAMARGO, 2006, p. 106).

Obviamente que a ordem colonial se deparou com ampla resistência. Os grandes levantes andinos contrários à dominação hispânica compreenderam o período de 1742 a 1782. No Peru, a figura de *Tupac Amaru II* (1742-1781) e o cerco a Cuzco. Na Bolívia, *Tupac Katari* (1750-1781) sitiou La Paz. Mais do que manifestações de cunho bélico, essas revoltas “adquiriram ressonância mítica” (CAMARGO, 2006, p. 114). Entre 1780 e 1782, verdadeiras

¹⁴⁹ Adam Smith (1723-1790).

¹⁵⁰ Karl Marx (1818-1883).

¹⁵¹ Os vice-reinados totalizavam quatro: da Prata, do Peru, de Nova Granada e de Nova Espanha. A Bolívia, apesar de administrativamente vinculada ao vice-reino da Prata, “continuava ligada por laços geográficos, culturais e históricos ao território do Vice-Reino do Peru” (CAMARGO, 2006, p. 112).

“guerras de libertação” se disseminaram pelo Peru e pela Bolívia. As revoltas foram duramente combatidas pela ordem colonial. O que estava em jogo era, sobretudo, a questão do indígena diante dos trâmites coloniais. Após os conflitos, a figura do índio é associada ao selvagem, suscitando a discriminação e o ódio raciais, os quais passam a se fazer mais constantes. O papel do índio continuava a ser o que era desde a Conquista – mão de obra – todavia, com o elemento do medo associado à sua superioridade numérica (CAMARGO, 2006, p. 117) e o possível efeito disso demonstrado nas insurreições de *Tupac Amaru II* e *Tupac Katari*.

2.2 A HISTÓRIA POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DA BOLÍVIA

À ordem colonial, seguiu-se a instauração da República na Bolívia proclamada em 06 de agosto de 1825¹⁵², quando “*se promulgo una Declaración de Independencia y el nuevo estado tomó el nombre del proprio Bolívar*”¹⁵³ (KLEIN, 2010, p. 119). Uma Assembleia Constituinte se instaurou ainda naquele ano e dela resultou a Lei de 13 de agosto, que de acordo com Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 284) contém “*apenas tres artículos que adelantaron los principios republicanos*”¹⁵⁴, antecedente da primeira Constituição. Apenas no ano seguinte, 1826, surgiu a primeira Constituição¹⁵⁵ da Bolívia, redigida por Símon Bolívar Palacios (1783-1830), o primeiro presidente oficial da Bolívia entre 12 de agosto de 1825 e 29 de dezembro de 1825. Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 283) destacam o simbolismo de seu governo, que foi mais uma caminhada pelo recente país, todavia, ainda assim, sua influência era notória, como foi o caso da primeira Constituição.

De acordo com Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 290), a primeira Constituição, de 1826, redigida por Símon Bolívar era um modelo para os demais países por ele libertados na região. O texto enviado pelo primeiro

¹⁵² De acordo com Gisbert, Carbonell e Figueroa (2012, p. 280), a criação da Bolívia remete a 16 anos de lutas dos nativos e residentes da audiência de Charcas, sendo que a independência já vinha sendo objeto de ações conflitivas desde as invasões napoleônicas na Europa. Então, a República da Bolívia é resultado de um processo histórico mais amplo iniciado em 1809 com raízes ainda mais antigas.

¹⁵³ “se promulgou una Declaración de Independencia e o novo estado tomou o nome do próprio Bolívar” (tradução livre).

¹⁵⁴ “apenas três artigos que situam os princípios republicanos” (tradução livre).

¹⁵⁵ Não é objetivo desta pesquisa analisar detidamente dispositivos de todas as Constituições da Bolívia. Orientamos-nos pelo endereço virtual <<http://www.constitutionnet.org/es/country/constitutional-history-bolivia>>, acessado em 03/05/2014.

presidente foi aprovado e promulgado praticamente sem alterações pela Assembleia Constituinte no dia 19 de novembro de 1826. Dentre seus dispositivos se destaca o catolicismo como religião oficial, ao mesmo tempo em que reconhecia a liberdade sobre as convicções, inclusive religiosas. A Constituição previa ainda a adoção de um regime unitário com divisão de poder em quatro instâncias (presidência vitalícia, judiciário independente, Congresso tricameral e órgão eleitoral – ou poder eleitoral), porém, a forma de se acessar o poder se restringia aos proprietários, aos estudantes e aos que tinham negócios rentáveis¹⁵⁶.

Com relação ao indígena, este, “*después de la fundación de la república de Bolivia, el 6 de agosto de 1825, fue excluido de la calidad de ciudadano del nuevo Estado*”¹⁵⁷ (CANQUI, 2012, p. 30). Símon Bolívar entendia o problema indígena como uma questão relacionada à terra e apesar de o mesmo ter encerrado formalmente o tributo indígena e sua servidão obrigatória, seu sucessor, Antônio José de Sucre Alcalá (1795-1830), que governou entre 29 de dezembro de 1825 e 18 de abril de 1828, derogou tais medidas, sendo que “*al cabo de un año habia restablecido el tributo colonial sobre todos sus indios*”¹⁵⁸ (KLEIN, 2010, p. 123). Da mesma forma, a servidão indígena continuou no cenário republicano, sob outras modalidades, tanto no campo quanto nas cidades. Em outras palavras, a situação do índio piorou com a independência da Bolívia, pois não tinha qualquer representação política¹⁵⁹. E isto, em um país que no recenseamento de 1846 contava com 72% da população pertencente a comunidades indígenas (CAMARGO, 2006, p. 120). A inferioridade da população branca era suprida por discursos racistas que associavam o índio a uma raça inferior cujo destino seria desaparecer (CANQUI, 2012).

A Constituição de 1826 durou muito pouco tempo, e já no ano de 1831 durante a presidência do general Andrés de Santa Cruz y Calahumana¹⁶⁰ (1792-1865) – governou entre 24 de maio de 1829 e 17 de fevereiro de 1839 – foi aprovada outra Constituição, com 154 artigos, que introduziu o bicameralismo e substituiu a presidência vitalícia por um mandato de quatro anos renováveis – reeleição indefinida. Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 309) destacam que a Constituição de 1831 eliminou

¹⁵⁶Noendereçovirtual:<<http://www.cervantesvirtual.com/bib/portal/constituciones/pais0454.html?pais=Bolivia&indice=constituciones>>, acessado em 03/05/2014, é possível vislumbrar todas as Constituições da Bolívia anteriores à vigente, de 2009.

¹⁵⁷ “depois da fundação da república da Bolívia, o 6 de agosto de 1825, foi excluído da qualidade de cidadão do novo Estado” (tradução livre).

¹⁵⁸ “ao final de um ano havia restabelecido o tributo colonial sobre todos seus índios” (tradução livre).

¹⁵⁹ No período colonial, “ao menos teoricamente, eram representados por autoridades, como o *corregidor de indios*” (CAMARGO, 2006, P. 119).

¹⁶⁰ Apesar de a Constituição de 1826 prever cargo de presidente vitalício, Antônio José de Sucre Alcalá acabou renunciando em 1828 após um motim que envolvia questões externas ligadas a problemas com Colômbia e Peru (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 291).

também o quarto poder, o “*que se ajustaba más al modelo constitucional liberal clásico*”¹⁶¹. Lado outro, o texto constitucional de 1831 rompia com a ideia de Estado laico ao afirmar o catolicismo como religião oficial do país. A Constituição de 1831 foi modificada em 1834, “*pero en esta oportunidad en asuntos más de forma que de fondo*”¹⁶² (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 309).

Durante o governo de Andrés de Santa Cruz y Calahumana, o pensamento europeu foi bastante difundido, o que influenciou de forma decisiva nos meios intelectuais bolivianos, frequentados, principalmente, por “*criollos*”¹⁶³. Representantes dessa fração intelectual como Gabriel René Moreno (1836-1908) e Nicómedes Antelo Bazán (1829-1883) comungavam de ideias liberais e positivistas as quais foram recepcionadas especialmente em La Paz. Era o efeito do “darwinismo social” cujas “*ideas estaban influídas por la tesis aristotélica de la superioridad innata de unos grupos étnicos sobre otros*”¹⁶⁴ (CANQUI, 2012, p. 33). Esta postura tinha por intuito o extermínio de povos indígenas e também motivar a vinda de imigrantes europeus à Bolívia. O indígena era visto apenas pelo seu lado utilitário para o trabalho ou mesmo para a guerra.

Ainda sob a presidência do referido general, no ano de 1836, Peru e Bolívia se juntaram na Confederação Peru-Boliviana, e foi elaborada mais uma Constituição nesse mesmo ano (KLEIN, 2010, p. 134). Essa Constituição, muito similar à de 1831, durou tão pouco quanto a própria Confederação idealizada pelo general peruano Augustín Gamarra (1785-1841), a qual findou em 1839, quando José Miguel de Velasco Franco (1795-1859) sucedeu Andrés de Santa Cruz y Calahumana. O governo de Velasco Franco durou de 1839 a 1841, e tão logo assumiu a presidência mais uma Constituição foi criada em substituição às anteriores e “*como respuesta a la experiencia de la Confederación*”¹⁶⁵ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 322). O principal traço desta Constituição de 1839 foi o fortalecimento do Legislativo em detrimento do Executivo, atribuindo responsabilidade ao presidente da República pelos seus atos e impossibilitando o mesmo de dissolver o Congresso. Outras duas novidades importantes referem-se ao tratamento dado aos municípios bem como a inauguração do voto direto, este, todavia, condicionado à renda e à alfabetização.

De 1839 a 1880, as oligarquias bolivianas dominaram o cenário político, se revezando no comando do país, sendo que, quando uma oligarquia substituíria a outra no governo, logo

¹⁶¹ “que se ajustava mais ao modelo constitucional liberal clássico” (tradução livre).

¹⁶² “mas nesta oportunidade em assuntos mais de forma que de fundo” (tradução livre).

¹⁶³ Descendentes de espanhóis nascidos na América.

¹⁶⁴ “ideias estavam influídas pelas teses aristotélicas da superioridade inata de uns grupos étnicos sobre outros” (tradução livre).

¹⁶⁵ “como resposta à experiência da Confederação” (tradução livre).

tratava de legitimar seu poder mediante uma nova Constituição (CARMAGNANI, 1984). Por essa razão, o período abriga seis Constituições – 1843, 1851, 1861, 1868, 1871 e 1878 – que têm em comum concentração do poder no Executivo. Apenas a título de ilustração, já a Constituição de 1843 “*modificó el periodo presidencial a ocho años, el más largo en la historia constitucional boliviana*”¹⁶⁶ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 326). Assim, o período é identificado por Herbert Klein (2010) pela crise do Estado boliviano entre os anos de 1841 a 1880. As sucessivas Constituições atestam isto em termos institucionais.

Na história constitucional boliviana, a Constituição de 1880, elaborada após a derrota na Guerra do Pacífico (1879-1880) para o Chile, foi a que teve maior longevidade. Em grande medida isto se deve ao período econômico privilegiado na exploração da prata e do estanho entre os anos de 1880 e 1932 (KLEIN, 2010). O fato é que após a derrota para o Chile, assumiu a presidência Narciso Campero Leyes (1813-1896), que governou entre 19 de janeiro de 1880 e 04 de setembro de 1884, sendo que já em 1880 foi realizada uma Convenção e dela saiu o texto constitucional que vigoraria até 1938. Na realidade, o referido texto já estava pronto desde 1878 durante o governo de Hilarión Daza Groselle (1840-1894) vigente entre 04 de maio de 1876 a 14 de abril de 1879. Em termos normativos, não representava novidades institucionais, mas apenas ratificava a perspectiva liberal baseada no “*sistema político norteamericano y europeo en el comienzo del siglo XIX*”¹⁶⁷ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 404), sendo de cunho individualista e protegendo o direito absoluto à propriedade privada.

Por não representar exatamente novidades institucionais é que Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 404) afirmam a importância da Constituição de 1880 por ter sido “*la primera que sirvió realmente como marco del orden político y social de la época y la que há tenido mayor vigencia en (...) historia*”¹⁶⁸ da Bolívia. Todavia, mesmo em meio a esta relativa estabilidade institucional relacionada à Constituição de 1880, as revoltas não cessaram na Bolívia. A mais importante traz aspectos combinados da disputa entre o norte e o sul do país com questões indígenas. Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012) tratam os episódios iniciados em 1898 como uma verdadeira guerra civil cujo pano de fundo é a disputa por poder político, sobretudo pela concentração do mesmo em La Paz. A reivindicação de um federalismo serviu

¹⁶⁶ “modificou o período presidencial para oito anos, o mais longo na história constitucional boliviana” (tradução livre).

¹⁶⁷ “sistema político norte-americano e europeu do começo do século XIX” (tradução livre).

¹⁶⁸ “a primeira que serviu realmente como marco da ordem política e social da época e a que teve maior vigência na história” (tradução livre).

apenas como engodo para justificar as ações militares. Para tanto, houve articulação com lideranças indígenas.

Foi nesse contexto que Pablo Zárate Willka (?-1903), o *Mallku*¹⁶⁹, em 1899, apareceu como uma figura que uniu os índios, em especial, quéchuas e aimarás, em função de uma causa comum pela questão indígena. Apesar de capturado e assassinado no cárcere em 1903, Zárate Willka e os levantes indígenas por ele organizados conseguiram emplacar uma nova dimensão do indígena, que “marca o nascimento do índio político” (CAMARGO, 2006, p. 130). Através de um pacto realizado com José Manuel Pando Solares (1849-1917) – que se justifica em grande parte pela questão das terras comunais¹⁷⁰ – Zárate Willka protagoniza uma participação ativa dos indígenas na era republicana. Claro que a própria participação indígena em favor de José Manuel Pando Solares foi algo difícil, até mesmo pela desconfiança dos indígenas nas lideranças governamentais (CANQUI, 2012). Desta forma, o pacto feito entre José Manuel Pando Solares, líder do Partido Liberal e presidente entre 25 de outubro de 1899 e 14 de agosto de 1904, e Zárate Willka, “*sin precedentes en la historia republicana*”¹⁷¹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 421), teve como resultado a participação de alguns grupos indígenas no cenário político da nação, todavia, uma vez no poder, os liberais “*no solo se olvidaran del federalismo (...), sino que desarmaron a las tropas indias y ejecutaran a sus jefes*”¹⁷² (KLEIN, 2010, p. 177).

Roberto Choque Canqui (2012, p. 56) atesta que a participação indígena no século XIX, sobretudo no que tange à resistência, “*tuvo el propósito de buscar un proyecto hacia una sociedad no excluyente que respetase las estructuras sociales propias en base al ayllu y la comunidad originaria y la instauración de un gobierno propio*”¹⁷³ Esta exclusão combatida pelo indígena estava no cerne do Estado governado pelas elites *criollas*, as quais, por sua vez, infringiam aos indígenas toda sorte de alijamento social e político, chegando a Bolívia a viver uma espécie de “*apartheid*” (CAMARGO, 2006, p. 130-134) cujo ápice compreendeu do final do século XIX até a primeira metade do século XX. Essa situação tornou-se insustentável para o indígena, que teve sua cultura subjugada ao longo de todo o

¹⁶⁹ “Personificação do cunho sagrado do *ayllu* como um todo” (CAMARGO, 2006, p. 48-49). *Mallku* é uma terminologia aimará. O nome quéchua para o líder do *ayllu* é *Kuraka* (FERREIRA, 1988, p. 41).

¹⁷⁰ Desde Bolívar havia uma sensibilidade quanto às terras indígenas, porém, ao longo dos governos e suas instituições constitucionais, as terras indígenas eram gradualmente usurpadas (CANQUI, 2012).

¹⁷¹ “sem precedentes na história republicana” (tradução livre).

¹⁷² “não apenas se esqueceram do federalismo (...), mas desarmaram as tropas indígenas e executaram seus chefes” (tradução livre).

¹⁷³ “teve o propósito de buscar um projeto para uma sociedade não excludente que respeitasse as estruturas sociais próprias com base no *ayllu* e nas comunidades originária e a instauração de um governo próprio” (tradução livre).

processo colonial, condição que piorou com a independência política do país encabeçada pelas oligarquias, deflagrando verdadeiros ciclos de rebeliões entre 1910 e 1930 em que o movimento “*cacical*” é o mais robusto dentre estas revoltas anteriores à Guerra do Chaco (CANQUI, 2012). Nesse contexto, Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 462) relatam que a estabilidade da elite governante sempre esteve ameaçada pelos levantes indígenas, os quais foram “*una constante en todo el ciclo oligárquico que tuvo, en la década de los años veinte, manifestaciones muy significativas*”¹⁷⁴. Os levantes indígenas mais notáveis foram em Jesús de Machaca em 1921 e o de Chayanta em 1927. Ambos foram reprimidos com violência desproporcional caracterizando massacres (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012).

Após esse interstício, ocorreu a Guerra do Chaco contra o Paraguai entre os anos de 1931 e 1936. O foco da guerra é tradicionalmente identificado como uma disputa entre os países pelo petróleo andino descoberto no Chaco Boreal. Vale destacar que a esta época, após a segunda revolução industrial, o petróleo já era o motor econômico reivindicado pelos países desenvolvidos. O modelo econômico boliviano se baseava na exportação de produtos primários¹⁷⁵, com um sério agravante: importava, inclusive, produtos alimentícios andinos, pois não conseguia sequer satisfazer suas necessidades internas (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 468). A isto, soma-se o contexto mundial de crise acentuada disseminada pela quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 cujos efeitos remanesciam mundialmente. Então, a crise econômica foi o principal problema quando começou o conflito contra o Paraguai.

A derrota na Guerra do Chaco, para além dos motivos econômicos, teve um vínculo com a “*insuficiencia de construir una nación dándole la espalda a la mayoría. La insistencia en mantener un sistema de discriminación y explotación sobre un sector esencial de la nacionalidad, los quechuas y los aimaras que superaban largamente el 50% del total de la población*”¹⁷⁶ escancarou a ausência completa de uma unidade política em torno de uma ideia de nação (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 467). Desenvolveu-se uma consciência social na Bolívia de que não existia qualquer concretização de “povo boliviano”,

¹⁷⁴ “uma constante em todo o ciclo oligárquico que teve, na década dos anos vinte, manifestações muito significativas” (tradução livre).

¹⁷⁵ O principal produto de exportação boliviano na década de 1920 era o estanho, que substituíra a prata, porém, nesta época, após quase meio século de domínio do estanho, e com as crises que assolaram a década de 1920, a exportação seria uma forma difícil de sustentar a balança comercial, o que assentou a crise econômica na Bolívia no final da referida década (BETHELL, 2002, p. 110).

¹⁷⁶ “insuficiência de construir uma nação de costas para a maioria. A insistência em manter um sistema de discriminação e exploração sobre um setor essencial da nacionalidade, os quechuas e aimarás que superavam largamente os 50% do total da população” (tradução livre).

pois o indígena fora alijado do processo nacional (CAMARGO, 2006, p. 134-139). Isso sem contar as perdas material e humana resultado da guerra, pois apenas com a libertação de soldados bolivianos feitos prisioneiros, o governo da Bolívia “*pagara medio millón de dólares*”¹⁷⁷ (BETHELL, 2002, p. 114). Em termos materiais, perdeu ainda parte de seu território, porém, o maior desastre foi humano, com cerca de 60 mil vidas ceifadas pela guerra, sendo que, boa parte destas era de indígenas que não tinham qualquer guarida estatal. Isto quer dizer que a sociedade boliviana reproduzia a mesma exclusão marcada desde a independência de 1825. Por isto, mesmo durante a Guerra do Chaco, houve levantes indígenas internos na Bolívia (CANQUI, 2012).

O acordo de paz entre Bolívia e Paraguai foi celebrado em 1938, firmado em Buenos Aires (BETHELL, 2002, p. 114). Neste mesmo ano, já em um contexto diferente dos beligerantes anos anteriores, durante o governo presidencial de Germán Busch Becerra (1904-1939) que durou entre 13 de julho de 1937 e 23 de agosto de 1939, foi aprovada a Constituição de 1938¹⁷⁸, a qual “*marca uno de los giros más importantes en la historia constitucional boliviana*”¹⁷⁹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 490). Até então, todas as Constituições da Bolívia derivavam os princípios liberais desde a primeira Constituição de 1826. A principal diferença entre esta primeira Constituição e as demais é que aquela previa um modelo presidencial vitalício que lembrava uma monarquia, o que foi afastado tão logo pela Constituição de 1831. Nos demais princípios, toda a base liberal era mantida. As diversas Constituições se faziam muito mais pelo aspecto de garantir legitimidade a novos governos do que romper com os paradigmas do liberalismo (CARMAGNANI, 1984). Aliás, a Constituição anterior à de 1938, a de 1880, era a que mais solidificava os termos liberais. Por isto, a Constituição de 1938 tem uma faceta importante no que diz respeito ao rompimento com o modelo adotado até então (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012).

Conforme mencionado no primeiro capítulo, a Constituição do México de 1917, produto da Revolução mexicana entre os anos de 1910 e 1917, foi uma fonte de inspiração irrefutável para o constitucionalismo latino-americano. Assim, a Constituição da Bolívia de 1938, tendo por base o constitucionalismo social derivado da Constituição mexicana de 1917, inaugura em sua história constitucional novos institutos “*como el económico y financiero, el*

¹⁷⁷ “pagara meio milhão de dólares” (tradução livre).

¹⁷⁸ Leslie Bethell (2002, p. 116), ao abordar o período histórico boliviano da década de 1930 e os importantes acontecimentos políticos, se refere ao constitucionalismo boliviano como uma “*frágil estructura*”.

¹⁷⁹ “marca um dos giros mais importantes na história constitucional boliviana” (tradução livre).

social, el de familia, el cultural y el del campesinato”¹⁸⁰ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 491). Ademais, ao dispor sobre estes temas, institutos tradicionais concebidos pela perspectiva liberal foram modificados, como o direito de propriedade que deixava de ser absoluto e ilimitado, passando a ser condicionado pela função social. Mas, a mais importante novidade é a própria atuação do Estado que “*aparecia como el gran responsable de la sociedad, obligado a educar e garantizar la salud de los ciudadanos y proteger a mujeres y niños*”¹⁸¹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 491).

Se por um lado a Constituição trazia novidades institucionais, por outro, era objeto de críticas e ironias dos liberais da época, sobretudo os que ocupavam carreiras na imprensa. Ao mesmo tempo, parte de suas inovações decorrentes do momento político complicado do pós-guerra do Chaco refletiam em contradições normativas que significavam incoerências na própria construção do texto constitucional (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012). Além disso, a Constituição boliviana de 1938 continuava silente quanto à questão indígena. Mesmo com a reforma constitucional de 1945, levada a cabo no governo de Gualberto Villarroel López (1908-1946) entre 20 de dezembro de 1943 e 21 de julho de 1946, o indígena continuou ignorado pelas instituições normativas do Estado. Aliás, a linha constitucional de 1938 continuou com a reforma de 1945, a qual, no campo social, apenas avançou no sentido de reconhecer “*el fuero sindical y el retiro voluntario con indemnización*”¹⁸² (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 499).

Apesar da omissão constitucional, ainda no ano de 1945, o Estado boliviano, pela primeira vez em sua história, reconheceu “*los indígenas del país como interlocutores válidos*”¹⁸³ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 500). Ocorrido em 13 de maio de 1945, o encontro entre indígenas e o Estado foi encabeçado por lideranças camponesas, como por exemplo, Francisco Chipana Ramos, que se aproximaram do presidente Gualberto Villarroel López e solicitaram uma reunião que ficou conhecida como “*El Primer Congreso Indigenal*” (CANQUI, 2012, p. 142). Obviamente que setores sociais conservadores, especialmente proprietários de terras, hostilizaram o evento organizado em forma de congresso. Formas discriminatórias relativas às relações com os indígenas foram proibidas, a exemplo da limitação de circulação dos mesmos por ruas das cidades ou os modos abusivos de exploração do trabalho. Todavia, conforme averiguam Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert

¹⁸⁰ “como o econômico e financeiro, o social, o de família, o cultural e o de campesinato” (tradução livre).

¹⁸¹ “aparecia como o grande responsável da sociedade, obrigado a educar e garantir a saúde dos cidadãos e proteger mulheres e crianças” (tradução livre).

¹⁸² “o foro sindical e a aposentadoria voluntária com indenização” (tradução livre).

¹⁸³ “os indígenas do país como interlocutores válidos” (tradução livre).

Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 500), “*no se tocó el tema del régimen de la tierra*”¹⁸⁴.

O fim do governo de Gualberto Villarroel López marcou também o fim de uma política orientada para os aspectos sociais. O presidente eleito em 1947, Enrique Hertzog Garaizabal (1896-1981), governou entre 10 de março de 1947 e 22 de outubro de 1949. Em 26 de novembro de 1947 sua gestão sancionou uma nova Constituição. Entre seus dispositivos, nenhuma grande novidade institucional que mereça destaque. Além de reduzir o pleito presidencial para quatro anos, fortaleceu o papel institucional do Senado. O governo de Enrique Hertzog Garaizabal conviveu com fracassos econômicos que culminaram em crises trabalhistas e foi marcado por fortes problemas políticos. Também no ano de 1947, uma rebelião indígena de grandes proporções se instaurou fortalecida pelo congresso de 1945 (CANQUI, 2012). Mais do que a rebelião em si, importante destacar o processo de ativismo que forma um “*ciclo de incesantes levantamientos indígenas a lo largo del siglo XX, muestra la conciencia colectiva de quechuas y aimaras sobre la explotación a la que eran sometidos en el altiplano y los valles*”¹⁸⁵ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 506).

Todo o contexto social boliviano da metade do século XX difere do final do século XIX e início do XX. Crescimento populacional e aumento da malha urbana – apesar de a maioria populacional ainda ser rural – modificavam o cenário do país (KLEIN, 2010, p. 235). O censo da década de 1950 registrava um total de 63% da população indígena a qual não tinha reconhecimento político do Estado. O evento de 1945 que evidencia o indígena consciente de sua situação de explorado não foi suficiente para modificar o panorama estrutural do país. Muito embora se criasse sindicatos e mobilizações, a agricultura continuava nas mãos dos proprietários rurais. A mineração estava concentrada em apenas três grandes propriedades dos detentores de estanho: Simón Iturri Patiño (1860-1947), Mauricio Hirschfeld (1881-1965) e Carlos Víctor Aramayo (1889-1982). Nas cidades, até 1945 se manteve o “*pongueaje*”, na prática uma espécie de trabalho forçado em favor dos fazendeiros (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 533).

Ao cenário problemático acima descrito soma-se a ausência de uma seguridade social adequada ou condições mínimas de trabalho, sendo que não havia uma legislação que disciplinasse tal seara. A classe média urbana boliviana era irrisória, compondo um abismo social entre a minoria ínfima de bem-sucedidos e a grande maioria desprovida de qualquer

¹⁸⁴ “não se tocou no tema de regime da terra” (tradução livre).

¹⁸⁵ “ciclo de incessantes levantamientos indígenas ao longo do século XX, mostra a consciência coletiva de quechuas e aimarás sobre a exploração a que eram submetidos no altiplano e nos vales” (tradução livre).

provimento. É esta a atmosfera que engendra a Revolução de 1952 (KLEIN, 2010). Aliás, esta Revolução ocorrida na Bolívia teve uma repercussão internacional enorme¹⁸⁶. Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 535) a classificam como um dos “*tres grandes procesos revolucionarios con resultados diferentes y con una importancia también distinta, de acuerdo a la dimensión de cada país: La Revolución mexicana (1910), la Revolución boliviana (1952) y la Revolución cubana (1959)*”¹⁸⁷.

A Revolução de 1952 é fundamental para a compreensão da Bolívia contemporânea (KLEIN, 2012). Muito embora presente, a Revolução, uma postura reformista de modernização (MANSILLA, 1980), a essência revolucionária está em incluir politicamente novos grupos sociais em uma remodelação de Estado representativo de tais grupos. Com propostas de reformas educacional e agrária, a inspiração da Revolução é a questão da identidade nacional cujas teses remontam às “*Bases y Principios de Acción Inmediata del MNR del 7 de junio de 1942*”¹⁸⁸ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 500). O *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR) tinha como uma de suas mais destacadas figuras Víctor Paz Estenssoro (1907-2001), o qual foi presidente entre os anos revolucionários de 1952 a 1956. Por trás das ações revolucionárias estava a ideia de nacionalismo, sendo que o índio foi aglutinado a uma visão de classe, tratado como campesino. Se por um lado deu visibilidade ao índio, por outro, negou-lhe sua condição étnica, em que o índio passou a ser um mero elemento revolucionário reduzido à classe¹⁸⁹.

Logo após a Revolução se criou a *Central Obrera Boliviana* (COB) tendo por objetivo melhorar as condições relativas ao trabalho na Bolívia. O voto universal foi instituído e concedido a maiores de vinte e um anos – ou dezoito, se casado. As minas do país foram

¹⁸⁶ Apesar da repercussão e da importância desta Revolução boliviana de 1952, Leslie Bethell (2002, p. 134) chama atenção que tal evento histórico “*se ha visto eclipsada por las posteriores revoluciones sociales habidas en Cuba y Nicaragua y por las revoluciones democráticas y más victoriosas de Colombia e Venezuela. Incluso antes de finales del decenio de 1950 era frecuente que se subestimara su importancia, por haber tenido lugar en un país rodeado de tierra y pobre como es Bolivia*”. Apesar disto, referido autor conclui que a Revolução de 1952 foi um acontecimento decisivo na história boliviana, e representativo da América Latina.

¹⁸⁷ “*três grandes processos revolucionários com resultados diferentes e com uma importância também distinta, de acordo com a dimensão de cada país: A Revolução mexicana (1910), a Revolução boliviana (1952) e a Revolução cubana (1959)*” (tradução livre).

¹⁸⁸ “*Bases e Princípios de Ação Imediata do MNR de 7 de junho de 1942*” (tradução livre).

¹⁸⁹ O enquadramento do índio como elemento revolucionário encontra eco no pensamento de Mariátegui. Ao tratar da questão indígena, Mariátegui (1981, p. 26) a aborda como um problema econômico e social. Assim, Mariátegui (1981, p. 28-30) direciona o problema para a questão agrária e a apropriação das terras comunais indígenas. Dessa forma, o autor peruano aponta ainda a ausência do índio enquanto movimento na revolução de independência, então, a solução para os problemas nacionais era o despertar do índio enquanto classe revolucionária da nação (MARIÁTEGUI, 1981). Vale destacar que Mariátegui escreve sua obra marxista em 1928, sendo um dos precursores de tal pensamento na América Latina. Ademais, tenta pensar o marxismo de acordo com a realidade peruana e latino-americana (KAYSEL, 2012). Portanto, apesar das críticas recebidas, o autor peruano busca tratar a questão nacional a partir do índio, todavia, seu vínculo à teoria das classes reduz o problema indígena a tal questão.

nacionalizadas – para administrá-las foi criada a *Corporación Minera de Bolivia* (COMIBOL) – (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 541-542). Dentre as medidas pós-revolucionárias, destacaram-se as reformas agrária de 1953 e a educacional de 1955, bem como a centralidade do Estado na gestão econômica e o deslocamento do poder político para o oriente da Bolívia (CAMARGO, 2006, p. 150-153). Na primeira eleição com voto universal foi eleito Hernán Siles Zuazo (1914-1996) com 82% dos votos. Governando entre 1956 e 1960, sua administração aprovou o Código de Seguridad Social e também uma Lei de Cooperativas, contudo, estas medidas institucionais não compreendiam “*los sistemas productivos y la propiedad compartida y colectiva de la tierra en el área andina*”¹⁹⁰ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 549).

Com as eleições de 1960, sagrou-se vitorioso novamente, Víctor Paz Estenssoro, exercendo seu segundo mandato de 06 de agosto de 1960 a 06 de agosto de 1964. Muito embora seu primeiro governo tivesse aprovado uma série de medidas em um contexto pós-revolucionário – o que teve continuidade com o governo de Hernán Siles Zuazo –, faltava uma adequação institucional que possibilitasse maiores mudanças sociais. Claro que havia a motivação política para se reestipular a reeleição, o que poderia beneficiar o próprio presidente de então. Nesse ínterim, a Constituição de 1961 foi aprovada¹⁹¹ tendo em vista a necessidade de adequação com a Revolução de 1952 e seus desdobramentos políticos e sociais. Reconsidera institutos da Constituição de 1938 ao restabelecer o papel social do Estado. O voto universal é reafirmado desde a Constituição e a relação entre propriedade e trabalho se torna íntima, à medida que este servia como título para a propriedade rural (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 553).

O termo índio mantinha um sentido pejorativo socialmente e deveria ser substituído por campesino. A negação da etnicidade indígena continuou no Estado boliviano pós-revolucionário: “se na Bolívia liberal-oligárquica reconhece-se a diferença racial como problema para o qual se adotam soluções de exclusão, a nova Bolívia, no plano teórico, nega a pura e simplesmente” (CAMARGO, 2006, p. 155). A saída era integrar o índio à classe campesina¹⁹², pois o mesmo constituía capital político. Assim, o índio passou a ter direito ao

¹⁹⁰ “os sistema produtivos e a propriedade compartilhada e coletiva da terra na área andina” (tradução livre).

¹⁹¹ Carlos Mesa GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA (2012, p. 553) destaca que não foi aprovada em Assembleia Nacional, mas apenas pelo Congresso.

¹⁹² Essa formatação encontrou resistência “na forma de militância aimará que se exprime ainda hoje como etnia e comunidade” (CAMARGO, 2006, p. 157).

voto e a ser organizado pelo sindicalismo¹⁹³. Apesar das críticas quanto à questão indígena ser negada pela Revolução, a mesma possibilitou a “projeção política de sua diferença étnica e cultural” (CAMARGO, 2006, p. 163). Em outras palavras, foi possível a discussão da causa indígena, a qual foi amadurecendo após 1952.

Em meio ao momento pós-revolucionário interno e de Guerra Fria externa, os espólios da Revolução eram disputados por vários segmentos sociais. Pouco depois de Víctor Paz Estenssoro ser reeleito em 06 de agosto de 1964, já no mês de novembro deste mesmo ano, as Forças Armadas bolivianas efetuaram um golpe de Estado. A ditadura militar na Bolívia durou até 1982 e as Forças Armadas tomaram para si a efetivação de uma modernização nacionalista em uma “*compleja alianza con los campesinos, mostrándose hostil a la política democrática y a la clase obrera organizada*”¹⁹⁴ (KLEIN, 2010, p. 250). Ainda assim, de forma geral as coalizões políticas levadas a cabo pelas Forças Armadas mantiveram as reformas sociais e econômicas iniciadas desde a Revolução de 1952, especialmente no compromisso com os movimentos camponeses, chegando-se a estabelecer um pacto entre os militares e os camponeses durante a gestão de René Barrientos Ortuño (1919-1969) entre 06 de agosto de 1966 e 27 de abril de 1969. O pacto foi uma das fontes de sustentação do regime militar (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 560).

René Barrientos Ortuño havia sido eleito no pleito de 1966. Um dos atos mais importantes de seu governo foi a aprovação da Constituição de 1967¹⁹⁵. Sua vigência a posiciona como a segunda que mais durou na história política da Bolívia. Seu texto normativo resistiu à modificação de mudança de um governo militar para um período de redemocratização. Segundo Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 561), ratificou a Constituição de 1961, portanto, seguiu o paradigma da de 1938. Suas modificações não representaram rompimento com a ordem estabelecida, a qual era conquistada muito mais pela herança nacionalista advinda dos militares e a aliança destes com os camponeses. Então, há um continuísmo no modelo governamental centrado no Estado herdado da Revolução de 1952.

A Constituição de 1967, do período ditatorial, se insere no contexto pós-revolucionário, situando o reconhecimento de direitos de povos indígenas entre suas disposições, muito embora, de maneira tímida e com evidente teor integracionista. Até a

¹⁹³ Também o sindicalismo não conseguiu lograr pleno êxito enquanto forma de organização, pois “não constituiu, mesmo após 1952, modalidade universal de organização da população rural” (CAMARGO, 2006, p. 157).

¹⁹⁴ “complexa aliança com os camponeses, mostrando-se hostil à política democrática e à classe obreira organizada” (tradução livre).

¹⁹⁵ Esta Constituição e suas reformas serão objeto de análise específica ainda neste capítulo em tópico posterior.

década de 1980, entretanto, “não se contestava o caráter integracionista das legislações nacionais de proteção às populações indígenas” (CAMARGO, 2006, p. 175). Porém, as grandes narrativas da história passaram a ser questionadas, sobretudo com o pensamento pós-colonial¹⁹⁶ e as concepções pós-modernas. Houve uma gradual substituição do discurso integracionista “pelo reconhecimento de realidades multiétnicas em vários países” (CAMARGO, 2006, p. 178).

A aparição do katarismo como uma vertente acadêmica e religiosa, que disseminou a identidade aimará em projetos de educação bilíngue amadurecido na década de 1970, foi possível após a Revolução de 1952. Dessa maneira, o Manifesto de *Tiahuanacu* de 1973, proveniente do katarismo, reconheceu a contribuição da Revolução de 1952, mas inovou ao evocar as lutas anticoloniais dos séculos anteriores, elaborando uma noção de maioria étnica nacional consciente de sua força e reinterpretando mitos andinos em sua composição ética para uma projeção pública do movimento (CANQUI, 2012). O katarismo estimulou a criação de uma organização política própria que desencadeou uma série de ações coletivas, mais notadamente os bloqueios de estradas. Seu apelo ao escopo ancestral serviu como fonte moral de resistência em discursos contundentes pela autonomia indígena (CAMARGO, 2006, p. 170-175). Obviamente que o movimento encontrava dificuldades e fragmentações, mas conseguia, em grande medida, vincular o indígena em uma unidade comum. O movimento katarista era promovido principalmente por estudantes universitários, sobretudo pelo *Movimiento Universitario Julián Apaza* (MUJA) (CANQUI, 2012, p. 206).

Com o fim dos regimes militares em 1982, Hernán Siles Zuazo reassumiu a presidência entre 10 de outubro daquele ano e 06 de agosto de 1985. O ano de 1982 é marcado por uma guinada de um movimento mais ideológico para um ativismo indígena baseado em suas vertentes políticas de indianismo e katarismo, que “*se orientó hacia la participación política en los espacios de poder con sus propias identidades políticas e ideológicas*”¹⁹⁷ (CANQUI, 2012, p. 205). Findo o governo de Hernán Siles Zuazo¹⁹⁸, volta à cena presidencial Víctor Paz Estenssoro para exercer seu quarto mandato entre 06 de agosto de 1985 e 06 de agosto de 1989. O governo de Paz Estenssoro tem como principal característica o rompimento com “o paradigma econômico do Estado” (CAMARGO, 2006, p.

¹⁹⁶ O uso deste “termo se refere a um conjunto de contribuições teóricas oriundas principalmente dos estudos literários e culturais, que a partir dos anos 1980 ganharam evidência em algumas universidades dos Estados Unidos e da Inglaterra” (BALLESTRIN, 2013, p. 90).

¹⁹⁷ “se orientou para a participação política nos espaços de poder com suas próprias identidades políticas e ideológicas” (tradução livre).

¹⁹⁸ Carlos Mesa GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA (2012, p. 628) afirma a importância ímpar deste governo para a democracia boliviana em meio a um cenário de transição e instabilidade geral.

181), o que na prática significa uma adequação a modelos neoliberais através do Decreto 21060 que ditava uma nova política econômica para o país (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 633).

Jaime Paz Zamora, que governou a Bolívia entre 06 de agosto de 1989 e 06 de agosto de 1993, deu continuidade às políticas neoliberais de seu predecessor (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 641). O neoliberalismo foi acentuado e resultou em muitos problemas estruturais. Houve larga expulsão do camponês da zona rural que gerou inchaço urbano ao mesmo tempo em que a população rural não conseguia participação política e econômica. Ademais, o Estado se tornava cada vez mais fraco e ausente, possibilitando “clientelismo e fragmentação na ordem política” (CAMARGO, 2006, p. 182). Soma-se a isso o quadro típico do neoliberalismo ditado pela influência de organismos externos de cunho financeiro como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que significava dependência do país em relação a estas instituições internacionais (KLEIN, 2010).

Entre 06 de agosto de 1993 e 06 de agosto de 1997, presidiu a Bolívia, Gonzalo Sánchez de Lozada¹⁹⁹. Seu governo teve o desafio de retomar questões estruturais, pois havia um esgotamento do modelo de 1952 que vinha sendo modificado desde a adoção de modelos neoliberais. Sánchez de Lozada propôs “*un plan de gobierno que denomino ‘Plan de Todos’, cuya base eran tres pilares: la capitalización, la participación popular y la reforma educativa*”²⁰⁰ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 650). Dentre as metas de seu plano, a questão da participação popular foi a mais importante obtendo grande repercussão. Assim foi que em seu governo promulgou a Lei de Participação Popular de 1994, a qual municipalizou a zona rural permitindo maior interação entre o Estado e aquele meio. Esta Lei, combinada às medidas de descentralização administrativa, possibilitou certa autonomia política, reivindicação histórica de setores os quais se viam sempre ligados à centralização do Estado unitário. Outra consequência dessa lei foi a abertura de espaço institucional para lideranças indígenas (CAMARGO, 2006, p. 186).

A questão indígena pautou seu governo, inclusive com uma reforma constitucional em 1994 e a “introdução da representação parlamentar distrital” (CAMARGO, 2006, p. 185). A reforma constitucional de 1994 foi realizada pelos mecanismos que a própria Constituição de 1967 previa, reforçando-a institucionalmente. A reforma, produto de acordos ensaiados a

¹⁹⁹ Foi durante sua gestão também que a Bolívia se tornou Estado associado ao Mercosul em 1997.

²⁰⁰ “um plano de governo que denominou ‘Plano de Todos’, cuja base eram três pilares: a capitalização, a participação popular e a reforma educacional” (tradução livre).

partir de 1992, registrou desde o artigo 1º a pluralidade étnica e cultural. A idade para o exercício da cidadania foi reduzida de vinte e um para dezoito anos. Mas a grande mudança que “*se introdujo las disputaciones uninominales y plurinominales*”²⁰¹, o que na prática facilitou o ingresso de parlamentares indígenas no Congresso, sobretudo nos pleitos de 1997 e 2002 (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 658).

Hugo Banzer Suárez (1926-2002), presidente²⁰² à época da ditadura boliviana, voltou à cadeira política do executivo entre 06 de agosto de 1997 e 07 de agosto de 2001²⁰³; contudo, não deu continuidade às reformas de Sánchez de Lozada. Conforme esclarecem Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 665), sob o slogan “*Oportunidad*”, “*Equidad*”; “*Institucionalidad*”; e “*Dignidad*”, inaugurou o gasoduto entre Bolívia e Brasil e se empenhou no combate ao narcotráfico, além de criar novas instituições tendo em vista a reforma constitucional de 1994. Ainda assim, seu governo foi marcado por muitas dificuldades que vão desde casos de corrupção até relações tensas com seu próprio vice-presidente, Jorge Quiroga Ramírez, passando pelas medidas de privatização.

Aliás, a tona do governo de Hugo Banzer Suárez foi contornar crises, muitas delas associadas ao “aprofundamento da descrença popular nos méritos do regime econômico neoliberal, implantado a partir de 1985” (CAMARGO, 2006, p. 187). A Bolívia demonstrava ser um país extremamente frágil em termos econômicos, evidenciado pela contração do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1999 e 2000 (KLEIN, 2010). Os protestos passaram a ser uma constante em seu governo, articulado por vários grupos sociais não setorializados. Em outras palavras, havia um estado de crise geral que nos anos 2000 corresponderam a conflitos drásticos, sendo que o mais grave ocorreu em abril de 2000 na cidade de Cochabamba, episódio conhecido como Guerra da Água. O motivo foi a concessão do governo à exploração da água, uma riqueza natural e do país. Por trás dos conflitos estava “*una sociedad que comenzó a reconocer a si misma después de los profundos cambios de 1952*”²⁰⁴ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 670). Ações como “bloqueios de estradas e confrontos com as forças policiais (...) levaram Banzer a decretar o estado de sítio” (CAMARGO, 2006, p. 188).

Nesse contexto, a Guerra da Água escancarava a tensão social no seio do neoliberalismo que ocultava as mazelas sociais. Pareado ao evento estava o surgimento de

²⁰¹ “se introduziu as disputas uninominais e plurinominais” (tradução livre).

²⁰² Esse primeiro mandato ocorreu entre 21 de agosto de 1971 e 21 de julho de 1978.

²⁰³ Com a reforma constitucional de 1994 o período de gestão presidencial passou a ser de 05 anos e não mais de 04, como era até então.

²⁰⁴ “uma sociedade que começou a reconhecer a si mesma depois das profundas mudanças de 1952” (tradução livre).

novas forças políticas e o desgaste dos partidos tradicionais, como o *Movimiento Nacionalista Revolucionario* (MNR), a *Acción Democrática Nacionalista* (ADN) e o *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR) (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 671). Hugo Banzer Suárez não terminou seu mandato²⁰⁵, e seu vice, Jorge Quiroga Ramírez assumiu a presidência entre 07 de agosto de 2001 e 06 de agosto de 2002 (CAMARGO, 2006, p. 189). Continuavam os protestos e levantes sociais, especialmente “*cuando tuvo lugar una marcha indígena para reformar la Constitución antes de las elecciones presidenciales*” (ROCABADO, 2009, p. 501). Em contrapartida havia repressão por parte do governo presidencial. A isto se soma o Censo de 2001 que ratificou a percepção de identidade no boliviano de uma forma geral, o qual se declarava indígena em mais de 60%²⁰⁶. Enfim, durante o comando de Jorge Quiroga, o Congresso se alinhava com a expectativa de necessidade de mudanças institucionais para modernizar a Constituição de 1967, reformada em 1994 (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 674).

Nas eleições de 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada voltou à presidência, ocupando o cargo de 06 de agosto de 2002 a 17 de outubro de 2003. Porém, Lozada não encontrou a mesma Bolívia que governara, tendo em vista que os modelos neoliberais eram agora alvos de protestos. Ademais, o país estava dividido por levantes e movimentos sociais atuantes. O então presidente Sánchez de Lozada se viu diante de um quadro de crise acentuado, o qual ele não conseguiu superar, nem mesmo com as reformas constitucionais de 2002. Assim, em 2003, os protestos ganharam formas agudas e eram reprimidos da mesma maneira pelo governo. Além de estradas bloqueadas, La Paz se viu paralisada e cercada de violência traduzida em mortes (CAMARGO, 2006, p. 190-191).

Sánchez de Lozada se viu forçado a renunciar seu mandato ainda no ano de 2003, o qual é marcado pela Guerra do Gás. A cidade de El Alto foi o epicentro do evento que reunia setores diversos, mas principalmente indígenas e camponeses em uma clara reivindicação de suas pretensões relacionadas à riqueza do país consignada nos hidrocarbonetos (RAMIREZ, 2004). Ademais, o projeto de venda de gás para os Estados Unidos da América foi “o grande tema unificador dos protestos que apearam o Presidente Sánchez de Lozada do poder” (CAMARGO, 2006, p. 191). O vice de Lozada, Carlos Mesa Gisbert, assumiu entre 17 de outubro de 2003 e 09 de junho de 2005 em meio à tensão gerada pelos hidrocarbonetos. Embora os ânimos tenham sido, em parte, apaziguados, inclusive por reformas constitucionais

²⁰⁵ Principalmente por questões de saúde – tumor pulmonar terminal – que o levaram a falecer no ano de 2002.

²⁰⁶ Dados disponíveis em <http://www.ine.gob.bo/> (acessado em 27/01/2014).

em 2004, Mesa Gisbert não conseguiu lograr êxito frente à crise generalizada no país, o que o levou a renunciar após intensos problemas sociais em junho de 2005 (KLEIN, 2010).

Apesar de sua renúncia prematura, a reforma constitucional de 2004 trouxe novidades importantes para o contexto político boliviano que seriam decisivas nas eleições presidenciais seguintes. Dentre os dispositivos se destacam a iniciativa legislativa cidadã e o referendo como mecanismos de democracia direta²⁰⁷. Porém, o instituto que mais influenciou no destino político do país foi a eliminação do “*monopolio de los partidos políticos, permitiendo que agrupaciones ciudadanas o indígenas puedan presentar candidatos a las elecciones municipales y nacionales*”²⁰⁸ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 687). Ainda nessa perspectiva de aproveitar um momento delicado para se repensar aspectos fundamentais do país, Carlos Mesa Gisbert realizou o Referendo do Gás e a Lei de Hidrocarbonetos. Mediante o referendo, foi possível apurar o entendimento do boliviano a respeito de seu bem energético e posicionar uma futura política econômica em função do mesmo, e, consequentemente, aprovar a Lei de Hidrocarbonetos.

Os feitos de Carlos Mesa Gisbert não foram suficientes para contornar as crises generalizadas. Em seu lugar, eleito pelo Congresso, ocupou o posto de presidente da Bolívia de 09 de junho de 2005 a 22 de janeiro de 2006, de forma interina, Eduardo Rodríguez Veltzé, ex-presidente da Corte Suprema de Justiça do país. Também realizou uma pequena reforma constitucional em 2005 para viabilizar a realização de eleições presidenciais de forma legítima, pois seu governo, na realidade, tinha a missão de organizar novo pleito eleitoral para presidente, o que ocorreu ainda em 2005, tendo sido eleito Evo Morales Ayma, o atual presidente boliviano (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 692). Evo Morales é o atual presidente e seu governo é tratado a partir do tópico de contextualização específico a seguir.

2.2.1 O governo de Evo Morales Ayma e o momento político-constitucional contemporâneo

Evo Morales Ayma foi eleito em dezembro de 2005 “com 54% dos votos, a mais alta porcentagem desde o retorno à democracia, ocorrido em 1982, e a primeira vez em que o

²⁰⁷ O que reforça o argumento expressado no capítulo primeiro quanto às razões para a não adoção do conceito de Novo Constitucionalismo.

²⁰⁸ “monopólio dos partidos políticos, permitindo que agrupações cidadãs ou indígenas pudessem apresentar candidatos às eleições municipais e nacionais” (tradução livre).

novo presidente não precisa recorrer a pactos parlamentares para ser eleito” (SCHAVELZON, 2010, p. 1). Mas, por trás de Evo Morales, existe uma longa história de resistência e lutas envolvendo a Bolívia, protagonizada, sobretudo, pelos povos indígenas, o que marca Evo Morales como produto de algo maior. Evo Morales, o primeiro presidente indígena da Bolívia, pertence ao departamento de Oruro e foi eleito pelo *Movimiento Al Socialismo* (MAS), “que não era um partido de tipo clássico, mas uma sigla cedida por uma força política ativa em décadas anteriores, como forma de driblar o requisito burocrático da justiça eleitoral” (SCHAVELZON, 2010, p. 1).

Nascido em 1959, Evo Morales trabalhou desde a infância com pastoreio e cultivo agrícola. Com a seca de 1983 que assolou o altiplano boliviano, sua família, como outras que dependiam da região, foi buscar novas terras. Evo Morales mudou-se para o Chapare no Departamento de Cochabamba, “*donde se dedicó al cultivo de coca*”²⁰⁹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 694). Tão logo chegou, tomou parte em movimentos sindicais cocaleiros e galgou postos dentro destas organizações. O então líder sindical foi eleito deputado nas eleições de 1997. No início de 2002, o deputado Morales “foi vítima de manobra do governo Quiroga” (CAMARGO, 2006, p. 203), o que o fortaleceu politicamente, pois soube articular tal fato como perseguição das elites e partidos tradicionais. Além disso, voltou ao Parlamento meses depois por decisão do Judiciário da Bolívia.

Em um episódio durante sua legislatura enquanto deputado no ano de 2003, Evo Morales conseguiu desarticular a relação entre o então presidente Sánchez de Lozada e a população, pois o referido deputado, após negociações frustradas para tentar atender demandas de cocaleiros, decidiu arquitetar “*un bloqueo cocalero de la principal carretera del país (Cochabamba-Santa Cruz) (...). El conflicto que terminó con un saldo de 12 muertos (...), acabó com el esfuerzo de Sánchez de Lozada por recuperar respaldo popular*”²¹⁰ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 679). Este fato, ao mesmo tempo em que posiciona Evo Morales como produto de um movimento social maior, vinculado ao sindicato cocaleiro, porém sensível à vida no altiplano, demonstra também sua militância e atuação destacada à frente do ativismo contrário ao Estado. Esta posição, contrastante às instituições que emperram a política social, dita a tônica de seu governo atual, tanto que uma de suas bandeiras é justamente uma nova Constituição que corresponda à realidade boliviana.

²⁰⁹ “onde se dedicou ao cultivo de coca” (tradução livre).

²¹⁰ “um bloqueio cocaleiro da principal estrada do país (Cochabamba-Santa Cruz) (...). O conflito que terminou com um saldo de 12 mortos (...), acabou com o esforço de Sánchez de Lozada para recuperar respaldo popular” (tradução livre).

Habilitado a disputar eleições presidenciais pelo *Movimiento al Socialismo* (MAS) devido à reforma constitucional de 2004, Evo Morales conseguiu se tornar a principal liderança do MAS enquanto partido político que possuía uma conjuntura bastante heterogênea: “*productores de coca exedentaria, sectores indigenistas más o menos radicales, nacionalistas revolucionarios, movimientos antiglobalización y viejos marxistas con nuevos discursos heterodoxos sobre la nueva realidad boliviana, particularmente los referidos al comunitarismo social*”²¹¹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 695). Por certo que tamanha diversidade de composição política traria dificuldades na gestão, marcada desde o começo por tensões e contradições.

A despeito das dificuldades, “*la primera y más importante tarea que se dio el gobierno fue la realización de la Asamblea Constituyente*”²¹² (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 695). Desta Assembleia nasceu a Constituição de 2009. Entretanto, Evo Morales não teria conseguido isto sozinho, portanto, tanto as eleições de 1997 quanto as de 2002, realizadas de acordo com a Lei de Participação de 1994, aprovada durante o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, foram cruciais para a ocupação institucional do espaço político por setores mais plurais da sociedade boliviana, sobretudo indígenas. Esta lei, conforme exposto anteriormente, possibilitava maior participação indígena no cenário político, sobretudo para disputar cargo de deputado. Não por acaso, o Congresso em 2002 mostrava algo novo e surpreendente para a realidade boliviana: uma verdadeira divisão na composição dos congressistas, sendo que metade deles era formada por “*congresistas vestidos de chamarras, ponchos y sombreros*”²¹³ (SANJINÉS, 2004, p. 203), os quais transpareciam nas vestimentas suas origens campesinas e indígenas.

A composição de metade do Congresso por camponeses e indígenas em 2002 é anterior à presidência de Evo Morales em 2005 e também a convocação de uma Assembleia Constituinte em 2006 com a subsequente promulgação da Constituição da Bolívia de 2009. O que esses eventos têm em comum é que todos são precedidos de intensa resistência à imposição de valores e perspectivas que não se encaixam a realidade boliviana, sobretudo no que diz respeito à questão da plurinacionalidade, tantas vezes mitigada institucionalmente pela conformação do Estado em sua legitimidade constitucional. A seguir, é tratada a promulgação da Constituição de 2009 a partir de um viés institucional, sendo que sua

²¹¹ “produtores de coca excedente, setores indígenas mais ou menos radicais, nacionalistas revolucionários, movimentos antiglobalização e velhos marxistas com novos discursos heterodoxos sobre a nova realidade boliviana, particularmente os referidos ao comunitarismo social” (tradução livre).

²¹² “a primeira e mais importante tarefa que se deu o governo foi a realização da Assembleia Constituinte” (tradução livre).

²¹³ “congressistas vestidos de chamarras, ponchos e chapéus” (tradução livre).

confeção é produto de toda uma história política que relega a plurinacionalidade sob uma perspectiva incompatível de povo boliviano.

2.2.2 A construção da Constituição de 2009

As propostas de convocação de uma Assembleia Constituinte surgiram no final da década de 1990 em um contexto cujo debate tangenciava o déficit de representação partidária. Nas campanhas eleitorais de 2002, inclusive, o tema era suscitado enquanto proposta de vários partidos políticos. Durante a Guerra do Gás em outubro de 2003, a ideia de uma Constituinte ganhou força (RAMIREZ, 2004, p. 22). O tema central desde então era a questão do Estado e sua insuficiência para abarcar a diversidade de identidades, sobretudo a (s) indígena (s) (CAMARGO, 2006, p. 240-243). Mas, estas reivindicações compõem uma história político-constitucional que remete a eventos mais antigos.

A questão indígena e sua busca por reconhecimento passaram a compor a agenda pública a partir da Revolução de 1952 (ROCABADO, 2009). Desde então, através de ações incisivas, a situação de exclusão social do indígena e a denegação de reconhecimento étnico foram alimentadas no debate político a ponto de a maior parte da população se reconhecer²¹⁴ como membro de povos originários em 2001. A amplitude do debate público sobre a questão indígena é proporcional à evolução do ativismo político dos movimentos indígenas desde 1952. Os protestos drásticos da década de 2000 como a Guerra da Água e a Guerra do Gás precederam a instauração da Assembleia Constituinte a qual funcionou como uma institucionalização de um espaço para deliberação.

Em todo caso, é importante destacar que apenas com a eleição de Evo Morales para a presidência da Bolívia, é que se efetivou o poder constituinte em uma Assembleia a partir de 2006, pois trazia consigo todo o debate relativo à convocação de uma Constituinte que amadureceu na década de 1990 e parecia cada vez mais urgente. Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 695) destacam que o presidente Evo Morales conseguiu aprovar a convocatória para a Assembleia Constituinte não só através de sua maioria parlamentar, mas também com uma árdua negociação com o *Poder Democrático*

²¹⁴ O fato de se reconhecer pressupõe uma identificação com algo, um modo de ser, de viver e de estar o qual extrapola o nível cultural abarcando questões históricas, sociais e políticas em sociedade. De acordo com Silvia Novaes (1993), a formação da identidade requer reivindicação de “visibilidade social” com especial atenção a diferença. Nesse contexto, conforme Jacques d’Adesky (2001), a interação também é pressuposto da identidade.

Social (PODEMOS), agrupação cidadã da direita boliviana: “*El 2 de Julio de 2006 se eligieron 255 constituyentes*”²¹⁵.

A composição²¹⁶ da Assembleia Constituinte teve o *Movimiento al Socialismo* (MAS) com a maioria dos votos, portanto, obteve maioria absoluta. Todavia, a Assembleia para estabelecer a Constituição teve diversas regras para aprovar artigos, não bastando a maioria absoluta, por isto o *Movimiento al Socialismo* (MAS) precisou fazer muitos acordos e negociatas para confeccionar o novo texto constitucional. No dia 06 de agosto de 2006 foi inaugurada a Assembleia Constituinte em Sucre, polarizada na chegada ao Estado de novos atores, especialmente indígenas, diferente do que havia sido até então, em que a minoria sequer assimilava “os ‘constituintes’ com a fisionomia das maiorias do povo, agora no Estado, e com a maioria na Assembléia Constituinte” (SCHAVELZON, 2010, p. 2-3).

De acordo com Franco Gamboa Rocabado (2009, p. 490), os “*acontecimientos más relevantes de aquel histórico 6 de agosto de 2006 fueron cuatro*”²¹⁷: (1) questão indígena, sua orientação, visibilidade e perspectiva democrática; (2) desorganização quanto à operacionalização dos trabalhos da Assembleia Constituinte; (3) posicionamento político de Evo Morales quanto ao caráter originário da Assembleia Constituinte; (4) expectativas sociais quanto a novidades democráticas (ROCABADO, 2009, p. 490-491). O caráter originário da Assembleia Constituinte remete ao poder constituinte originário o qual é visto, teoricamente como “a verdade radical da democracia”, pois “formular a soberania popular como poder constituinte é afirmar o valor democrático básico de autogoverno” (KALYVAS, 2013, p. 37-38). Esta perspectiva teórica ideal encarnou no discurso político da Constituinte, todavia, a “*Asamblea Constuyente boliviana revelo que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por otros convenios políticos*”²¹⁸ (ROCABADO, 2009, p. 492).

A formalidade da Assembleia Constituinte, especialmente quanto à sua procedência legal derivava do artigo 232 da Constituição de 1967, a qual possibilitava a confecção de uma Lei Especial de Convocatória (MANSILLA, 2005). Esta, por sua vez, datada de 06 de março de 2006, era silente quanto às diversas questões procedimentais e normativas, o que deu azo,

²¹⁵ “O 2 de julho de 2006 se elegeram 255 constituintes” (tradução livre).

²¹⁶ “*El MAS obtuvo el 50,72% de los votos; Podemos el 15,32%; UM 7,20%; el MNR representado por dos siglas 6,17%; las agrupaciones ciudadanas CN 3,57%, AP 2,44%, APB 2,22% y ASI 2,18%. (...) Este fue el cuadro de representación: MAS con 137 asambleístas, Podemos con 60, MNR/MNR-FRI con 16, UM con 8, MBL con 8 y varias agrupaciones ciudadanas con 26*” (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 695).

²¹⁷ “acontecimientos mais relevantes daquele histórico 6 de agosto de 2006 foram quatro” (tradução livre).

²¹⁸ “Assembleia Constituinte boliviana revelou que não foi de todo um órgão soberano com a faculdade para exercer atos fundacionais, senão que esteve limitada, seja pela Lei de Convocatória ou por outros convênios políticos” (tradução livre).

em conjunto com o contexto social e político da Bolívia, para uma gama de conflitos durante os trabalhos da Constituinte. Afinal, desde sua composição a Assembleia Constituinte foi dividida pela tradição indígena e sua respectiva cosmologia, apresentada e representada nas vestimentas, assustando as elites trajadas de terno e gravata consolidadas historicamente a partir da exclusão do outro. É claro que tal novidade não passaria isenta de tensões no crivo da Assembleia a qual, após aprovada sua instituição em 2006, foi regulamentada para operar a partir de 21 comissões temáticas distribuídas pelo território boliviano (ROCABADO, 2009, p. 500-501).

Franco Gamboa Rocabado (2009) arrola as esferas de influência política na Assembleia as quais compunham 16 agrupamentos polarizados no *Movimiento al Socialismo* (MAS) e no *Poder Democrático Social* (PODEMOS) – principalmente entre setembro de 2006 e fevereiro de 2007 –, sendo que não havia homogeneidade ideológica. Em todo caso, a principal corrente ideológica tinha por base o katarismo, porém, além desta, havia propostas de uma nova dinâmica nacional e também lideranças corporativas bem como de um reaparelhamento entre a sociedade civil e o Estado. Ao mesmo tempo, “*no debe menospreciarse otra línea ideológica como el desarrollo de una estructura de regiones autonómicas con plena legitimidad*”²¹⁹ (ROCABADO, 2009, p. 495). Apesar da predominância numérica do *Movimiento al Socialismo* (MAS) na Assembleia Constituinte, a legenda refletia também a heterogeneidade, sendo que a intervenção política de Evo Morales se fez constante nos trabalhos da Assembleia (ROCABADO, 2009, p. 496).

Dentre controvérsias e conflitos, se alcançou um acordo político em 14 de fevereiro de 2007 quanto à questão dos requisitos de aprovação, em um sistema que mesclava maioria absoluta com dois terços. O trabalho de redação delegado às comissões apresentava dois tipos de composição participativa, os quais se manifestavam em audiências públicas ou encontros territoriais (ROCABADO, 2009, p. 499-500). Nesse viés, Franco Gamboa Rocabado (2009, p. 502) destaca a dimensão que os trabalhos ganharam junto à opinião pública, sendo que “*todo era susceptible de constitucionalizarse o ser constitucionalizado*”^{220 221}.

O funcionamento regular da Assembleia Constituinte foi estendido até dezembro de 2007. O tumulto foi constante nos trabalhos da Assembleia, “e somente após um acordo no Congresso, com numerosas modificações no texto, é que a Constituição seria conduzida até

²¹⁹ “não deve menosprezar outra linha ideológica como o desenvolvimento de uma estrutura de regiões autônomas com plena legitimidade” (tradução livre).

²²⁰ “tudo era suscetível de constitucionalizar-se ou ser constitucionalizado” (tradução livre).

²²¹ Isto corrobora os argumentos teóricos adotados, em que a constitucionalização dos direitos é uma tendência política contemporânea.

sua aprovação” (SCHAVELZON, 2010, p. 4). A extensão temporal da Assembleia até 2007 mostra um fluxo interacional entre o espaço institucional máximo e as comissões que intermediavam as propostas debatidas em ambientes mais localizados. O fato é que na data de 24 de novembro de 2007 se aprovou de forma oficial um texto constitucional cujos artigos não haviam sido aprovados em sessão plenária²²². Tal fato se deu à revelia da oposição, o que incitou uma série de manifestações violentas e a transferência da sede da Assembleia para Oruro, sendo que entre os dias 08 e 09 de dezembro de 2007 se aprovou um texto constitucional. Todavia, ao ler o texto em janeiro de 2008, “*se comprobó que había varias diferencias entre lo aprobado en Oruro y lo presentado por el mandatario*”²²³ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 696).

Vários temas foram debatidos durante os trabalhos da Assembleia Constituinte e nas suas extensões institucionais de participação alimentadas pelo debate político desde um viés histórico, como exemplos, podem ser citadas as nacionalizações de recursos naturais, sobretudo os hidrocarbonetos; as autonomias regionais e da capital do país; e, os poderes de governo (ROCABADO, 2009, p. 502). A Assembleia Constituinte encerrou seus trabalhos de discussão das comissões institucionais em dezembro de 2007, porém não havia uma pacificação de todas as questões constitucionais, tanto que mesmo após encerrados os trâmites da Assembleia Constituinte foi necessária a construção de um acordo político em outubro de 2008 cujo desfecho é a convocatória do referendo de aprovação da Constituição (SCHAVELZON, 2012, p. 439). Este acordo foi motivado pelos movimentos políticos e sociais. O lapso temporal do desfecho da Constituinte (2007) até a promulgação do texto final na cidade de El Alto em 07 de fevereiro de 2009 demonstra o amplo debate público em torno da Constituição, pois sua promulgação estava condicionada a ratificação por Referendo, o qual aconteceu apenas no dia 25 de janeiro de 2009²²⁴.

Apesar de diversos problemas de ordem prática, a exemplo dos apontados por Franco Gamboa Rocabaco (2009, p. 503), que importam, inclusive, em inflacionar a Constituição com dispositivos e normas em uma demonstração característica de “*desconocimiento de la teoria constitucional*”^{225 226}, as temáticas diversas e complexas deram fôlego à Assembleia

²²² Carlos Mesa GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA (2012, p. 696) destaca que isto é um “*caso único en la historia de las asambleas constituyentes bolivianas, y probablemente del mundo*”.

²²³ “se comprobou que havia várias diferenças entre o aprovado em Oruro e o apresentado pelo mandatário” (tradução livre).

²²⁴ “*El 25 de enero de 2009 se llevó a cabo el Referendo sobre la Constitución. El SÍ ganó con el 61,4% de los votos, el NO obtuvo el 38,6% y el total de nulos y blancos sumó el 4,31%*” (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 697).

²²⁵ “desconhecimento da teoria constitucional” (tradução livre).

Constituinte em um processo político participativo. Ainda assim, as temáticas não foram completamente resolvidas, ou seja, apesar da promulgação da Constituição de 2009, não houve um consenso em termos definitivos sobre alguns pontos controversos. Mendonça (2011, p. 211) traz a ideia de *metaconsenso* de Dryzek e Niemeyer em que não se exige necessariamente um consenso perene sobre um determinado assunto, pois o *metaconsenso* “visa a acordos que atribuam legitimidade às perspectivas dos interlocutores, mesmo que se discorde deles”. Assim, “a Constituição é um bom exemplo da maleabilidade de significados ao redor de cada conceito no âmbito político” (SCHAVELZON, 2010, p. 9). A Constituição da Bolívia de 2009 está em aberto assim como o debate que a efetivou, pois se evidencia “uma concepção política vinculada ao conflito, mais que à homogeneidade de opiniões ou cumprimento de leis e administração” (SCHAVELZON, 2010, p. 10).

O momento constitucional engloba toda uma construção política na história da Bolívia pelas desobstruções de suas barreiras estruturais em razão do ativismo dos movimentos indígenas sustentado pela necessidade essencial do reconhecimento, dada sua denegação. Não é possível, nesse diapasão, localizar um momento constitucional que motive a política, mas é algo que se constrói e se reconstrói dialeticamente, em conflitos e lutas, em expansão contínua aumentando o escopo ético societal até adentrar espaços institucionalizados, se estabelecer em Assembleia Constituinte e fazer o movimento inverso que ricocheteia na sociedade e volta para essa mesma Assembleia; e mesmo com a Constituição aprovada, não se esgota o debate, reabastecendo a política constitucional à medida que afeta a população. Com isso, a sociedade volta a discutir e a dar suporte ao fluxo político: “um espaço como a Assembléia Constituinte permitia comprovar o poder da política de invadir qualquer situação, sem nada que não possa ser ‘politizado’, pondo em questão o seu caráter estabelecido e abrindo todo significado à contínua redefinição” (SCHAVELZON, 2010, p. 10).

A Constituição, com vários dispositivos em aberto, depende de efetivação política (SCHAVELZON, 2010, p. 7-8). Ao mesmo tempo, apenas a partir dela questões plurinacionais podem ser implementadas politicamente. Isto revitaliza o cenário participativo em um viés democrático fazendo o momento constitucional ter efeitos extensos e abarcar a política normal sempre que houver necessidade de definir uma determinada temática que afete a pluralidade étnica boliviana.

²²⁶ Esta afirmação condensa uma predisposição em estabelecer uma teoria constitucional tendo em vista os aportes europeus e estadunidenses, sem apreender a dimensão do constitucionalismo latino-americano caracterizado pela extensão das Constituições por abrigarem em seu conteúdo normativo vários dispositivos com conteúdo social.

2.2.3 A Constituição de 2009 comparada à Constituição de 1967

A Constituição de 2009 consiste em uma ampliação do escopo normativo em relação à Constituição de 1967. Não somente a forma textual mais ampla, como também as matérias tratadas pela Constituição de 2009, permitem inferir que houve uma modificação institucional substantiva se comparada com a Constituição anterior, de 1967, ainda que consideradas as reformas desta, a saber, nos anos de 1994, 2002, 2004 e 2005. As comparações feitas consideram a Constituição vigente a partir de 2009 em relação à Constituição de 1967, consolidada pelas referidas reformas.

O intento deste tópico é focalizar diferenças institucionais que possam significar uma alteração substantiva em relação à perspectiva constitucional se comparadas as Constituições bolivianas de 2009 e a de 1967. É necessário, entretanto, não perder de vista o contexto de elaboração da Constituição de 2009, o qual refletia desde a tensão até a utopia, o que muitas vezes é traduzido nos dispositivos constitucionais, inclusive no preâmbulo²²⁷ da Constituição da Bolívia de 2009. Essa atmosfera política pode soar como exagero, mas ao mesmo tempo contém os discursos políticos atrelados à inspiração ética dos diversos povos bolivianos, então, sua autenticidade, muito embora possa levar a exageros analíticos²²⁸, pode também evidenciar um vínculo entre instituição e sociedade até então inédito na história política da Bolívia.

A Constituição da Bolívia de 2009 traz dispositivos inéditos²²⁹ na história do constitucionalismo boliviano. A primeira novidade fica por conta da compreensão da Bolívia enquanto Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, de acordo com o artigo 1º. A novidade se concentra na plurinacionalidade e no comunitário, pois não há correspondentes na Constituição de 1967. Esta última já previa a Bolívia como sistema unitário e Estado de Direito Social Democrático desde seu texto original. Mas, a despeito das modificações de 1994 e 2004, as quais compreenderam a Bolívia como multiétnica e

²²⁷ No preâmbulo da Constituição da Bolívia de 2009, há a presunção de se construir um novo Estado, com a sugestão de refundar a Bolívia, o que possibilita uma nova história. Obviamente que a interpretação do preâmbulo deve compreender o contexto a que se refere, em que há uma comoção social a respeito dos valores ancestrais. Em todo caso, importa destacar a relevância dada a necessidade de se institucionalizar os discursos políticos que motivam esse tipo de construção, ou seja, há uma percepção de legitimidade quando se institucionaliza as motivações políticas dos povos indígenas.

²²⁸ Um exemplo disto é a proposta do Novo Constitucionalismo, o qual foi abordado no capítulo anterior. Na oportunidade, foi justificada a consideração de sua proposta ser prematura, portanto não é utilizada neste trabalho.

²²⁹ De acordo com Schavelzon (2010, p. 447), “os primeiros artigos da nova Constituição (foram) redigidos pela Comissão Visão País a partir da proposta das organizações sociais no Pacto de Unidade, integrado por indígenas das terras altas e das terras baixas, camponeses e colonizadores, e também com a participação de setores do MAS afins a estas colocações”.

pluricultural²³⁰, continuava a propagar uma versão uníssona de povo boliviano que está longe da proposta de plurinacionalidade. A plurinacionalidade, por outro lado, remete a questões cruciais e necessárias para o contexto boliviano: a descentralização e a autonomia, ambas ratificadas no artigo 1º da Constituição de 2009 e sem correspondente na de 1967.

O artigo 2º da Constituição de 2009 declara a existência pré-colonial das nações indígenas em seu território, o que fundamenta seu direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura, ao reconhecimento de instituições e à consolidação de territórios. Por óbvio que, se o Estado reconhece constitucionalmente estes direitos às nações de origem pré-coloniais, há, formalmente, uma redefinição da extensão do poder político estatal. Não há qualquer tipo de dispositivo correspondente na Constituição de 1967, mesmo com suas reformas posteriores.

Uma definição normativa de nação boliviana aparece no artigo 3º da Constituição de 2009, o qual é composto pela totalidade de bolivianas e bolivianos, – preocupação com a inclusão de gênero – de nações e povos indígenas originário campesinos, e as comunidades interculturais e afrobolivianas. Ainda de acordo com o dispositivo, em conjunto essa nação constitui o povo boliviano. Essa concepção constitucional não é exaustiva, ou seja, não contempla em si própria tudo o que representa ser o povo boliviano. O que há é uma pretensão de se ampliar o escopo de nação e povo bolivianos, ampliando os conceitos de nação e de povo tradicionais herdados da influência dos movimentos nacionalistas do século XVIII e XIX sob a égide iluminista. Não se trata, portanto, de uma nova conceituação, uma inovação epistemológica, mas simplesmente uma tentativa de não excluir aqueles que não foram historicamente contemplados pelo processo político na Bolívia. Não há norma correspondente na Constituição anterior.

A questão religiosa na Constituição boliviana de 1967 era bastante problemática, sendo que o Estado boliviano se declarava católico apostólico romano no artigo 3º. Em um país pluricultural, a religiosidade varia muito, e mesmo com a ampla catequização imposta no período colonial pelos espanhóis, houve um processo de aculturação²³¹ enorme, com a adequação e adaptação de elementos litúrgicos. Assim, a pretensão de um cristianismo uníssono é incoerente com a variedade de costumes religiosos, quanto mais um catolicismo captado pelo Estado. Ao institucionalizar uma religião o Estado exerce um constrangimento velado, pois põem à sua margem as demais religiões professadas na sociedade, como se

²³⁰ Essas reformas foram feitas sob as orientações teóricas do multiculturalismo.

²³¹ A cultura é um fenômeno dinâmico sujeito a mudanças, seja no plano interno ou externo. Neste último, são possíveis mudanças mais drásticas devido ao contato de uma cultura com outra. A aculturação, conceito utilizado desde o início do século pela antropologia alemã, significa esse complexo cultural oriundo de culturas diferentes (LARAIA, 2001).

fossem ilegítimas ou menos legítimas. Assim, a liberdade de culto concedida no artigo 3º da Constituição de 1967 era limitada. A Constituição de 2009, por outro lado, declara em seu artigo 4º o Estado independente de religião, o que amplia o campo de manifestação de outras religiões, sem o constrangimento de estar desconforme com a religião oficial do Estado, fazendo com que as diversas celebrações de cultos, credos e seitas, além de permitidas, sejam também legítimas.

O reconhecimento dos idiomas indígenas como oficiais pareados com o castelhano afirma a extensão da plurinacionalidade do Estado. O artigo 5º, I da Constituição de 2009 reconhece vários idiomas – total de 36 – como oficiais no Estado da Bolívia. A menção a tal possibilidade na Constituição de 1967 era reduzida ao item 10 do artigo 116 cujo teor atribuía responsabilidade ao Poder Judiciário de traduzir atos judiciais quando a língua materna do indivíduo não fosse o castelhano, atendendo ao direito de defesa. Na prática, com a Constituição de 2009, o acesso às questões de Estado é majorado, tendo em vista que a língua não pode ser fator de limitação às pessoas quanto à coisa pública. Ademais, isto tangencia a garantia de publicidade que é muito cara a qualquer regime democrático, ou seja, a língua e o idioma não podem ser obstáculos ao acesso à informação, sobretudo pública.

A soberania, atributo tradicional de conceituação do Estado, é alargada em termos de exercício. Assim, como na Constituição boliviana de 1967, a soberania na Constituição de 2009 também reside no povo, sendo este seu titular, todavia, o exercício desta soberania no artigo 7º da Constituição vigente, compreende, além da forma delegada, a forma direta. É uma modificação sutil provocada pelo acréscimo de um termo, mas que traz diferenças quanto às possibilidades de se participar da política. Esta previsão constitucional segue a própria aprovação da Constituição vigente por referendo, que é um dispositivo típico direto da soberania popular.

Em relação aos valores e fins do Estado, a Constituição de 2009 reconhece em seu texto perspectivas axiológicas indígenas (viver bem, não ser mentiroso, não ser ladrão). Os artigos 8º, 9º e 10 reconhecem valores e fins de um Estado pacífico e pautado em valores indígenas, dentre outros, afirmando mais uma vez, a ideia de Estado Plurinacional. No mesmo diapasão, ao dispor sobre sistema de governo, a Constituição da Bolívia de 2009 prevê o exercício da democracia de forma comunitária, que é justamente uma maneira de garantir autogoverno aos índios (item 3 do artigo 11). Isto é inédito no que tange à democracia boliviana, reduzida à representatividade na Constituição de 1967. Esta dilatação no exercício da democracia corrobora com o entendimento ampliado sobre a soberania conforme exposto acima.

Com relação ao funcionamento dos poderes de Estado, a Constituição de 1967 optava pela divisão clássica em Executivo, Legislativo e Judiciário²³². Já, a Constituição de 2009 afirma o poder do Estado através dos órgãos Executivo, Legislativo, Judiciário e Eleitoral²³³ (artigo 12, I). Isto porque o exercício da soberania popular é redimensionado nesta última Constituição em função do exercício da democracia, o qual, além de representativo, pode também ser direto e participativo e, ainda, comunitário. Disso decorre o estabelecimento de um órgão Eleitoral de poder estatal (constitucionalizado entre os artigos 205 e 208).

Do artigo 13 ao artigo 107 (e isto incluem os incisos) da Constituição de 2009, são arrolados direitos fundamentais e garantias, que podem ser resumidos nos seguintes: disposições gerais destes direitos fundamentais e garantias (artigos 13 e 14); direitos fundamentais (artigos 15, 16, 17, 18, 19 e 20); direitos civis (artigos 21, 22, 23, 24 e 25); direitos políticos (artigos 26, 27, 28 e 29); direitos das nações e povos indígenas originários campesinos (artigos 30, 31 e 32); direito ao meio ambiente (artigos 33 e 34); direitos à saúde e à seguridade social (artigos 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 e 45); direito ao trabalho e ao emprego (artigos 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55); direito à propriedade (artigos 56 e 57); direitos da infância, adolescência e juventude (artigos 58, 59, 60 e 61); direitos das famílias (artigos 62, 63, 64, 65 e 66); direitos das pessoas maiores adultas (artigos 67, 68 e 69); direitos das pessoas com incapacidade (artigos 70, 71 e 72); direitos das pessoas privadas de liberdade (artigos 73 e 74); direitos dos consumidores (artigos 75 e 76); direitos à educação (artigos 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 e 97); direitos às culturas (artigos 98, 99, 100, 101 e 102); direito à ciência, tecnologia e investigação (artigo 103); direitos ao esporte e recreação (artigos 104 e 105); direitos à comunicação social (artigos 106 e 107). O artigo 108 da Constituição de 2009 arrola deveres das bolivianas e dos bolivianos.

²³² A divisão do poder de Estado em três funções remete à Montesquieu (1748), sendo considerado o pioneiro desta tripartição. Todavia, tal proposta tem precursores mais antigos. Desde a antiguidade clássica até a Idade Moderna se tem escritos políticos que tratam da temática: Aristóteles (Grécia Antiga) distinguiu a assembleia-geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário; Grotius, Wolf e Puffendorf se aproximaram bastante da distinção de Montesquieu; Bodin, Swift e Bolingbroke identificaram poderes que se contrabalançam em um ordenamento de Estado. O próprio Locke (1689) percebe a separação de poderes, contudo, é menos afamado do que Montesquieu (BONAVIDES, 2004, p. 136). Um fator possível para o sucesso de Montesquieu se deve a dois motivos: primeiro, por ser aclamado escritor da geração iluminista; segundo, devido à influência francesa na teoria política ocidental após a Revolução Francesa de 1789 (HOBBSBORN, 1977).

²³³ Conforme elucidado em momento anterior, a influência do iluminismo na América Latina foi imensa, e as Constituições que se seguiram às independências políticas no século XIX baseavam-se em recomendações normativas eurocêntricas, inclusive quanto à divisão de poderes. Mas, vale destacar que a primeira Constituição da Bolívia, de 1826, muito embora seguisse a divisão clássica de três poderes, acrescentava um quarto: o poder eleitoral. Ou seja, a divisão do poder de Estado em quatro não é inédita da Constituição da Bolívia de 2009.

Apenas a título de direitos fundamentais, é possível contabilizar 92 artigos – do artigo 15 ao artigo 107 (desconsiderados aqui, os incisos e itens de cada artigo) na Constituição da Bolívia de 2009. Em contrapartida, a Constituição de 1967 contabiliza apenas os artigos 5º, 6º e 7º de direitos fundamentais, contando, portanto, com uma previsão reduzida de direitos fundamentais. Assim, a ampliação do rol de direitos fundamentais é evidente se comparadas a Constituição de 1967 e a Constituição de 2009. Esta evidência em termos de ampliação da concessão de direitos é majorada pelas garantias dos mesmos por diversos dispositivos constitucionais: garantias jurisdicionais (artigos 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 e 124); ações de defesa – ação de liberdade (artigos 125, 126 e 127), ação de amparo constitucional (artigos 128 e 129), ação de proteção de privacidade (artigos 130 e 131), ação de inconstitucionalidade (artigos 132 e 133), ação de cumprimento (artigo 134), e ação popular (artigos 135 e 136).

Nesse caso, é possível contabilizar 28 artigos na Constituição da Bolívia de 2009 garantindo os direitos, contra 27 artigos na Constituição de 1967. Embora o número absoluto de artigos seja próximo, a Constituição de 2009 traz em cada um de seus 28 artigos relativos ao tema, vários incisos que correspondem aos tipos de ações garantidoras de direitos fundamentais de forma específica e detalhada. O mesmo não acontece na Constituição de 1967. Ao mesmo tempo em que a Constituição boliviana vigente traz novidades em termos de direitos reconhecidos e formas de garanti-los, também traz delimitações inovadoras que tangem à atuação do Estado e o controle sobre o mesmo.

Quanto ao controle das ações do Estado, ambas as Constituições comparadas apresentam mecanismos para seu exercício, através de Controladoria Geral, Defensoria Pública e Ministério Público. Não há diferenças substanciais entre tais instâncias de controle institucional, embora a Constituição de 2009 seja mais abrangente, detalhada e organizada quanto à forma. Ainda assim, a Constituição da Bolívia de 2009 traz as instituições da participação e do controle social como maneiras de fiscalizar a gestão pública e o Estado. O artigo 241 da Constituição de 2009 garante a participação do povo através da sociedade civil organizada na elaboração de políticas públicas. Além de afirmar a democracia, tal dispositivo impõe ao Estado observância às prioridades elencadas pela sociedade. Já o controle social é exposto nos dispositivos dos artigos 241 e 242 da Constituição de 2009, e consiste basicamente em um controle sobre a gestão pública em qualquer nível do Estado.

No que diz respeito à atuação e limites ao poder político do Estado, os dispositivos dos artigos 306 a 320 da Constituição da Bolívia de 2009 representam uma mudança drástica em relação à política econômica prevista na Constituição de 1967. Esta limitava demais a atuação

estatal entre os artigos 141 e 145, em que basicamente o Estado poderia agir, mediante lei, em casos pontuais. A Constituição de 2009, por outro lado, impõe a necessidade de ação do Estado na economia, prevendo, especificamente nos artigos 316 e 317 a função do Estado em relação a esta, e, especifica a política econômica (artigos 318 a 320), a política fiscal (artigos 321 a 325), a política monetária (artigos 326 a 329), a política financeira (artigos 330 a 333), as políticas setoriais (artigos 334 a 338), e ainda, estabelece os bens e recursos do Estado e sua distribuição (artigos 339 a 341). A possibilidade de protagonismo do Estado na economia na Constituição de 2009 contrasta com os contextos neoliberais precedentes e acentuados a partir do ano de 1985, que são apontados como uma das causas para a eclosão de revoltas cujo desfecho foi a própria Constituição atual, retomando uma tradição que remete à Revolução de 1952.

O Estado boliviano, então, deve agir em prol da consecução de direitos. Todavia, essa atuação não é discricionária, mas limitada e condicionada aos próprios ditames constitucionais, inclusive a dimensão do reconhecimento dos direitos e as formas de garanti-los. Isto reflete na organização do Estado e sua possibilidade de atuação, sendo que a jurisdição é alargada de forma a contemplar questões pertinentes à realidade da Bolívia. Assim, foram criadas a jurisdição agroambiental (artigos 186, 187, 188 e 189 da Constituição de 2009) e a jurisdição indígena originária campesina (artigos 190, 191 e 192 da Constituição de 2009) – afirmação da autonomia dos povos indígenas. Nesse viés, o Tribunal Constitucional Plurinacional também está nesta perspectiva à medida que o artigo 197 da Constituição de 2009 garante representatividade no mesmo do sistema indígena originário campesino.

Mas, a principal temática da Constituição de 2009 sem qualquer correspondente na Constituição de 2007 se refere à questão das autonomias, as quais estão disciplinadas em uma parte própria do texto magno que trata da estrutura e organização territorial do Estado. Além de prever as diversas autonomias do artigo 269 ao artigo 305, a partir do artigo 289 dispõe a Constituição especificamente sobre a autonomia indígena originário campesina. A disposição das autonomias não apenas limita o campo estatal como engendra uma nova relação do Estado com suas regiões e povos plurinacionais. No subtópico seguinte é tratada a perspectiva indígena na Constituição de 2009, já a temática das autonomias no âmbito constitucional será objeto do último tópico deste capítulo.

2.2.4 A perspectiva indígena na Constituição de 2009

O argumento reiterado é que a Constituição da Bolívia de 2009 apresenta várias novidades, porém, é necessária muita cautela ao analisar seu texto, pois o mesmo deriva de um momento muito peculiar na história política boliviana. Schavelzon (2010, p. 418) apresenta a exposição de Raúl Prada²³⁴ sobre sua perspectiva da nova Constituição, a qual conjuga a tensão²³⁵ do que já era feito desde a tradição liberal com as expectativas inovadoras dos movimentos indígenas. Na visão de Raúl Prada (apud SCHAVELZON, 2010, p. 418-419), cinco pontos de tensão persistiam na nova Constituição: (1) a expectativa de descolonização junto à renúncia de uma “reterritorialização”; (2) a gestão dos recursos naturais entre a exploração capitalista e a harmonia com a natureza; (3) “a concepção econômica” que varia desde empreendimentos capitalistas e comunitários até o fortalecimento do Estado; (4) a relação entre Estado e sociedade cujos polos consistem na totalização estatal até a participação e o controle com possibilidade de “construção coletiva de administração”; e, (5) o “balanço da Autonomia Indígena”, o qual tangencia as maiores possibilidades no campo político.

A tensão entre o tradicional e o novo alimenta uma Constituição aberta²³⁶ que remete duplamente aos movimentos indígenas e ao caráter formal das intervenções do Congresso. Basicamente, a Constituição de 2009 incorpora permeabilidades políticas e possibilidades institucionais em três eixos: “igualdade entre indígenas e mestiços; distribuição territorial do poder; e participação do Estado na economia” (SCHAVELZON, 2010, p. 417). Por isto, Prada (apud SCHAVELZON, 2010, p. 420) propõe interpretar a Constituição de 2009 “não como letra morta, e sim, como caixa de ferramentas. (...) tratava-se de operacionalizar, a construção das leis e das novas instituições, com o espírito constituinte do texto”.

²³⁴ Importante filósofo e sociólogo boliviano, docente-pesquisador da Universidad Mayor de San Andrés.

²³⁵ “Eram essas duas racionalidades, do constituinte e do constituído, que explicavam, para Raúl Prada, a tensão que via presente desde o primeiro artigo da Constituição. Por isso o ex-constituente o considera um texto ‘de transição’, que se encontrava entre o Social de Direito e o Plurinacional Comunitário” (SCHAVELZON, 2010, p. 418).

²³⁶ Em grande medida, essa tensão presente na Constituição da Bolívia de 2009 permeou toda a elaboração da mesma. A defesa do antigo, do tradicional, do velho, no sentido liberal, era feita pelo PODEMOS (*Poder Democrático Social*, criado em 2005 pelo ex-presidente boliviano, Jorge Quiroga), enquanto que o MAS (*Movimiento ao Socialismo*) advogava pelas novas reivindicações expressadas pelos movimentos indígenas, dentre outros. O MAS e o PODEMOS polarizavam a tensão entre os dois extremos, radical e liberal, respectivamente. Porém, “à margem da confrontação entre o MAS e o PODEMOS, (...) podemos passar pente fino e encontrar na Constituição também outras vozes, dentro de cada uma das duas principais forças” (SCHAVELZON, 2010, p. 421). Também está presente na Constituição a “visão do Oriente” boliviano, com suas expectativas agrárias e pretensões setoriais (SCHAVELZON, 2010, p. 422-434).

A temática étnica expressa na plurinacionalidade é a principal inovação do texto constitucional de 2009. Na mesma medida em que a Constituição vigente alude a mudanças, ela também é passível de dúvidas devido às incertezas do que significa a plurinacionalidade. Parte das críticas iniciais²³⁷ à Constituição boliviana se devia justamente ao seu caráter assaz aberto. De maneira geral, as críticas correspondiam à ausência de definição do que seria um Estado Plurinacional, o que gerou insegurança quanto ao modo de resolver pendências econômicas e problemas sociais, muitos destes suscitados pela própria esquerda nacional de que o *Movimiento al Socialismo* (MAS), em grande medida, é parte. Schavelzon (2010, p. 445) defende que, “no caso das instituições indígenas e comunitárias não é necessariamente negativa a indefinição e ambigüidade [sic] na redação de uma Constituição Aberta”. Pelo contrário, a indefinição abre margem para resoluções políticas mais adequadas para os problemas.

Aimará e quéchua são as principais etnias indígenas por trás do ativismo político que resultou na atual Constituição. A influência do katarismo na formação da postura política da etnia aimará, especialmente, é evidente (CAMARGO, 2006). Mas, existem diferenças, posicionamentos e reposicionamentos que permitem falar de um “pós-katarismo” ou de um “indianismo pluralista”. “Ao mesmo tempo, esta vertente se relaciona e se une a correntes autonomistas de esquerda ou pluralistas de outras partes do mundo e, em particular, com a discussão internacional de direitos indígenas²³⁸ no âmbito das Nações Unidas” (SCHAVELZON, 2010, p. 446-447).

O indianismo pluralista permeia a Constituição desde o preâmbulo, se arrastando em diversos dispositivos que tratam dos direitos dos povos indígenas. As temáticas mais contundentes se referem à autonomia e territorialidade, mas também com a “inclusão do comunitário na Constituição” (SCHAVELZON, 2010, p. 448). Apesar da positivação de uma perspectiva de descolonização, é impossível abandonar o efeito colonial advindo da modernidade. Dessa forma, a Constituição representa um híbrido, sendo que a introdução da expectativa indígena no Estado configura um conflito permanente. Por isto, Schavelzon

²³⁷ Schavelzon (2010, p. 442-445) arrola críticas de Andrés Soliz Rada (ideólogo da esquerda nacional boliviana e primeiro ministro de hidrocarbonetos de Evo Morales), de Pablo Stefanoni (à época, correspondente do Clarín – jornal argentino – na Bolívia, e próximo a García Linera – vice-presidente da Bolívia), de María Galindo, (do grupo feminista pacenho Mujeres Creando), e de Víctor Hugo Cárdenas (vice-presidente de Sánchez de Lozada, em 1993, que quase disputou eleição com Evo Morales em 2005).

²³⁸ A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho, elaborada em 1989, é um documento internacional vinculante e específico sobre os direitos dos povos indígenas e tribais. Muito embora a Convenção n. 107 de 1957 tratasse dos direitos indígenas, ela tinha o viés integracionista que passou a ser muito criticado, inclusive na Bolívia recente. A Convenção n. 169 revisa a n. 107. Ambas estão disponíveis no endereço virtual <<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>. (Acessado em 07/05/2014).

(2010, p. 449) admite que “não encontramos um forte choque, nem transformação radical das formas liberais, mas, sim, o aparecimento do indígena”. Conforme sustentado, não se trata, portanto, a Constituição de 2009, de rompimento, renascimento, nova era ou coisas do gênero, mas algo mais simples: adequação institucional à realidade plural da Bolívia. Importa realçar a adequação, e não algo definitivo, mas um meio-termo que busca a melhor relação entre agência e estrutura.

A questão autonômica que conduz o debate constitucional na perspectiva indígena reproduz a hibridização de concepções a respeito do tema. Sarela Paz Patiño (2010) relata o tridimensionalismo da visão indígena de autonomia a qual conjuga três tradições, a saber, a marxista, a anglo-saxônica e a espanhola. A tradição marxista de autonomia remete a Rosa Luxemburgo, Otto Bauer e Lênin e teve grande repercussão por influência de Héctor Díaz Polanco. Esta tradição tem por objeto “*los conflictos étnico-nacionales*”²³⁹ e se pauta em uma vontade de efetuar mudanças (PATIÑO, 2010, p. 151). O entendimento da tradição anglo-saxônica identifica “*autonomía como autogobierno*”²⁴⁰ (PATIÑO, 2010, p. 151-152) em um proeminente cenário multicultural consoante às propostas de Charles Taylor cuja meta consiste no ressarcimento da injustiça social contra as minorias nacionais. E, a visão espanhola, sendo que a expectativa é uma redefinição do poder político territorial, tanto no que tange às estruturas do poder quanto no que diz respeito ao poder político territorial, exemplificado no autor catalão Ramón Máiz (PATIÑO, 2010, p. 152).

Mas, se por um lado há uma hibridização das tradições autonômicas exógenas na perspectiva indígena, por outro, existe uma construção da ótica autonomista indígena na Bolívia que “*no tendría por qué inscribirse necesariamente en estas corrientes*”²⁴¹ (PATIÑO, 2010, p. 152). Isto porque a conjuntura política indígena na Bolívia possui seus próprios aparatos conceituais e reivindicações históricas, sendo que a autodeterminação é um preceito desde a posição indigenista correlata ao “*tema de tierra y recuperación de comarcas reconocidas por el Estado colonial*”²⁴², o que caracteriza o olhar sobre o direito à terra e, sobretudo, ao território (PATIÑO, 2010, p. 152). Então, a hibridização não é apenas uma concepção externa, antes, é uma problematização social e histórica concernente aos povos indígenas bolivianos, tratada por estes de forma a enxergar um modelo de autodeterminação que importe em autonomia. A tradição externa absorvida não forma a concepção indígena de autonomia, apenas é conformada por ela à medida que tem algum sentido que corrobore com

²³⁹ “os conflitos étnico-nacionais” (tradução livre).

²⁴⁰ “autonomia como autogoverno” (tradução livre).

²⁴¹ “não teria porque inscrever-se necessariamente nestas correntes” (tradução livre).

²⁴² “tema de terra e recuperação de comarcas reconhecidas pelo Estado colonial” (tradução livre).

seus próprios termos internos. Afinal, todo o argumento desenvolvido na pesquisa aponta para o problema de exclusão dos povos indígenas bolivianos dos quadros institucionais do Estado Constitucional do país.

Ao definir a autonomia indígena na Bolívia, Sarela Paz Patiño (2010, p. 154) conjuga autogoverno e autodeterminação, dois elementos que, de acordo com o referido estudioso, estão incorporados no texto constitucional vigente, o que alinha a perspectiva indígena na Constituição de 2009. Nesse sentido, Xavier Albó (2010, p. 356) traz como ponto de partida constitucional em matéria indígena o artigo 2º da Carta Magna, devido a “*su carácter fundacional y ordenador*”²⁴³. Ademais, é neste artigo da Constituição de 2009 que se institucionalizou a terminologia “*naciones y pueblos indígena originario campesinos*”²⁴⁴. A repetição²⁴⁵ reiterada do termo pela Constituição de 2009 privilegia três grupos diversos. O termo “campesino” tem a ver com os atores sociais marcados pela Reforma Agrária de 1953 decorrente da Revolução de 1952, já a nomenclatura “indígena” ainda é preferida pelos indígenas das terras baixas, ao passo que “originário” é uma reação andina à carga pejorativa histórica que carrega a terminologia “indígena” (ALBÓ, 2010, p. 357). Então, apesar da amplitude do termo que conjuga óticas distintas, há um traço fundamental importante compartilhado: “*su común existencia precolonial*”²⁴⁶ (ALBÓ, 2010, p. 357). Xavier Albó segue a perspectiva de Sarela Paz Patiño em identificar a (s) perspectiva (s) indígena (s) de autonomia com autogoverno e autodeterminação. Estes autores se reportam à Constituição de 2009 como um avanço quanto à questão autonômica indigenista. Nesse viés, o tratamento dado aos idiomas é bastante peculiar na Constituição de 2009, atestando preocupações normativas de aplicação imediata.

O motivo de o Estado reconhecer todos os idiomas falados na Bolívia é representativo das conquistas indígenas na Constituição. Na perspectiva integracionista que vigorava anteriormente, que tinha fortes influências do multiculturalismo, uma língua indígena não alcançaria a condição de língua oficial (SCHAVELZON, 2010, p. 447). Isto porque a integração não pressupõe o reconhecimento dos valores do outro de forma intacta, mas apenas concede espaço mediante o seu próprio núcleo principal. Em outras palavras, trata-se de um movimento unilateral que permite concessões (traduções do castelhano para a língua materna, por exemplo) à medida que um núcleo duro (o próprio castelhano) é assumido como sendo

²⁴³ “seu caráter fundacional e ordenador” (tradução livre).

²⁴⁴ “nações e povos indígena originário campesinos” (tradução livre).

²⁴⁵ Segundo Xavier Albó (2010, p. 357) “*se repite 69 veces*” na Constituição de 2009 y “*las tres últimas palabras (...) aparecen también muchas veces más, detrás de términos como pueblo, comunidad, autonomía, jurisdicción, etc*”.

²⁴⁶ “sua comum existência pré-colonial” (tradução livre).

legítimo. Metaforicamente, é como se os elementos que compõem o núcleo duro fossem filhos legítimos e os demais elementos filhos bastardos. Esta é a tônica que permite inferir que a Constituição de 2009 difere substancialmente da Constituição de 1967, pois o novo texto constitucional reconhece – mais uma vez se permite a figura de linguagem – todos os filhos como legítimos. Mais do que isso, dá atenção especial àqueles que tiveram problemas históricos. Assim, ao reconhecer como oficiais todos os idiomas bolivianos, a Constituição de 2009 iguala as etnias, não as diferenciando em termos de exclusão social, delineando a plurinacionalidade enquanto instituição de Estado. Ademais, este reconhecimento não é uma norma condicionada à regulamentação, mas tem efeito imediato, pois as diferentes línguas adquirem o topo de língua oficial.

O fato de a Constituição agregar entre seus princípios a incorporação de valores indígenas assumidos como fins do Estado boliviano segue a perspectiva acima, em que não apenas se positiva orientações normativas de “não ser mentiroso”, “não ser ladrão”, “não ser preguiçoso”²⁴⁷, “viver bem”, “vida harmoniosa”, “boa vida”, “terra sem mal” e “vida nobre”, mas também as grafa “em língua nativa na versão original, com a tradução entre parênteses” (SCHAVELZON, 2010, p. 449). De acordo com Schavelzon (2010, p. 449-450), o “viver bem” passou a ser assimilado nos discursos de Evo Morales como enfrentamento ao progresso engendrado pelo discurso liberal no modelo econômico capitalista. Além disto, o “viver bem” é um aparato societal incaico anterior à Conquista, aparato este que se ensina nas escolas bolivianas e explicado “aos turistas nas visitas guiadas a sítios arqueológicos” (SCHAVELZON, 2010, p. 450). A incorporação de valores ao Estado traz uma definição do que seja vida boa assumida pelo mesmo à medida que se trata de não mentir ou roubar, viver em harmonia com a natureza e se afastar da maldade. Isto é contrário ao dogma liberal majoritário de que o Estado deve ser neutro²⁴⁸ quanto ao que seja uma vida boa, o que caberia apenas ao próprio indivíduo decidir de acordo com seus parâmetros intrínsecos.

A inclusão de reivindicações indígenas na Constituição suscitou debates acirrados antes mesmo da promulgação da Constituição entre a posição liberal (PODEMOS) e a posição indígena (da qual o MAS, em grande medida faz parte). A questão suscitada pelos liberais e opositoristas era se a Constituição, na mesma medida que pretendia descolonizar, não

²⁴⁷ Interessante que a própria construção normativa de inspiração nos valores indígenas destoa da tradição clássica a qual faz construções frasais em sentido positivo e em seguida elucida uma sanção em caso de ação naquele sentido previsto.

²⁴⁸ Taylor (2000, p. 263) expõe a concepção majoritária do liberalismo que tem como expoentes John Rawls, Ronald Dworkin e Bruce Ackerman. Essa corrente liberal percebe o Estado como algo neutro e procedimental, o qual não deve conceituar a “boa vida”, deixando tal conceito a cargo dos indivíduos e não do Estado. O ponto central dessa corrente liberal é que o individualismo e sua tradição atômica negam o vínculo entre ética e política, especialmente, política pública.

estaria, na realidade, colonizando. Este efeito de mão dupla não pode ser desconsiderado. Schavelzon (2010, p. 451-453) traz o debate organizado pela Comissão Visão País, sendo que o mesmo gira em torno da necessidade ou não de o Estado interferir em algo que já existe, à primeira vista, independente dele próprio (Estado). O estudioso argentino destaca ainda que a constituinte do PODEMOS, Zulema Arza, questionava três pontos que ao pretender descolonizar, colonizavam: (1) reconhecer direitos anteriores e independentes do Estado, que já existiam antes mesmo da empreitada colonial e republicana; (2) reconhecer “personalidade jurídica às comunidades indígenas” importava em situar o Estado acima dessas mesmas comunidades; e, (3) a solução de litígios, juridicamente, significava uma alternativa de justiça, portanto, uma forma secundária e passível de revisão em outra instância, logo, continuava uma submissão. Tais problemáticas apontadas e denunciadas pela ambiguidade que poderiam representar em termos de colonialidade ou não, evidencia a preocupação da oposição quanto à paridade do indígena, sendo “que a aprovação do texto significaria a anarquia indígena, que não respeitaria o Estado de direito e também o avanço dos aymaras colonizando o restante do país” (SCHAVELZON, 2010, p. 453). Aliás, os diagnósticos realizados tanto pelo PODEMOS quanto pela ala indianista do MAS, tendem a alocar a questão indígena em posição extremada: “o indígena aparece entendido como irredutível às instituições republicanas e liberais da Nação” (SCHAVELZON, 2010, p. 453).

A Constituição de 2009 e o Estado Plurinacional não se apresentam como instituições que resolverão todos os problemas históricos relativos à exclusão indígena e outros problemas políticos na Bolívia. Ademais, a política não tem o condão de corrigir a história, pois o fato histórico é imutável. O que a política, através das instituições trazidas pela Constituição de 2009 tendo em vista a plurinacionalidade podem fazer é apresentar um novo panorama de soluções para os embargos sociais vigentes, dentre eles, a questão autonômica.

2.3 AS AUTONOMIAS NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO DE 2009

A mudança institucional provocada pela Constituição de 2009 em relação à de 1967 encontra na temática de autonomias seu ponto mais evidente e importante politicamente. O efeito jurídico da Constituição está em transpor um modelo atrelado ao Estado unitário para um modelo cuja autonomia legislativa extrapola a centralidade administrativa na esfera do governo nacional. É nesse ínterim que faz sentido vincular a institucionalização da

plurinacionalidade às autonomias, pois se abre a perspectiva de veicular reivindicações próprias e específicas via processo político, sobretudo legislativo.

O histórico político-constitucional atrelado à exclusão indígena apresentado teve o propósito de posicionar a instituição enquanto aspecto que importa na vida social e política. Não obstante, tem o papel de contemporizar a Constituição enquanto uma instituição bastante influente em termos históricos, a ponto de haver necessidade de sua mudança para que a política alcance forma mais ideal de composição. Ao mesmo tempo, não se pode olvidar que, por mais que a Constituição de 2009 apresente novidades, “*mantiene el espíritu histórico de todas las anteriores constituciones*”²⁴⁹ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 698). Esta constatação está presente em todo argumento sustentado até aqui, contudo, a questão autonômica é uma realidade que tem sido incrementada a partir da Constituição de 2009.

No âmbito constitucional existem quatro tipos de autonomias: autonomia departamental, autonomia regional, autonomia municipal e autonomia indígena originário campesina. Destas autonomias, conforme lembram Carlos Mesa Gisbert, Teresa Gisbert Carbonell e José de Mesa Figueroa (2012, p. 698), a municipal foi criada com a reforma constitucional de 1994. Todavia, tendo em vista uma normatização que privilegie as autonomias em um processo político mais amplo, mesmo a autonomia municipal ganhou contornos mais específicos com a Constituição de 2009, sendo que com esta, a “*Bolivia se plantea el reto de transitar de un Estado simple o unitario a un Estado con autonomías*”²⁵⁰ (BOLIVIA, 2014, p. 07).

O entendimento normativo a respeito da autonomia está explícito na Constituição da Bolívia de 2009, a saber, no teor do artigo 272 o qual afirma que aquela consiste na “*elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones*”²⁵¹ (BOLIVIA, 2009). O que se desprende da definição constitucional é uma proposta de realizar a política a partir do próprio meio a que ela pertence, ou seja, a Constituição de 2009 propõe a autonomia política descentralizada tendo em vista os quatro níveis autonômicos acima relacionados.

²⁴⁹ “mantém o espírito histórico de todas as constituições anteriores” (tradução livre).

²⁵⁰ “Bolívia se planeja ao objetivo de transitar de um Estado simples ou unitário a um Estado com autonomias” (tradução livre).

²⁵¹ “eleição direta de suas autoridades pelas cidadãs e os cidadãos, a administração de seus recursos econômicos, e o exercício das facultades legislativa, regulamentar, fiscalizadora e executiva, por seus órgãos de governo autônomo no âmbito de sua jurisdição e competências e atribuições” (tradução livre).

Ao estabelecer as disposições gerais que regulamentam as autonomias, a Constituição de 2009 delimita a organização territorial já no artigo 269 em departamentos, províncias, municípios e territórios indígenas originários camponeses, sendo que qualquer alteração em suas estruturas territoriais deve ser feita democraticamente através dos habitantes envolvidos em observância à própria lei e à Constituição. Aliás, toda a temática de autonomias é regulamentada, por sua vez, por uma lei específica que tem previsão constitucional no artigo 271 sob a nomenclatura de Lei Marco de Autonomias e Descentralização. Esta lei, aprovada em 2010, será analisada no capítulo seguinte. Em todo caso, também o artigo 271 previa maioria qualificada para sua aprovação por dois terços dos votos dos membros presentes da Assembleia do país.

O artigo 270 da Constituição da Bolívia de 2009 prevê uma série de princípios – normativos – para o estabelecimento das autonomias. Dentre os dezessete princípios, chamam atenção os de unidade, de autogoverno, coordenação e lealdade institucional, e preexistência das nações e povos indígenas originários camponeses, os quais devem estar em consonância com os demais fundamentos normativos da Constituição em tela. Evidente que os princípios elencados não são, portanto, exaustivos, não esgotando a principiologia normativa aplicada ao caso, mesmo porque a Constituição se apresenta como uma instituição por inteira. Mesmo assim, os princípios destacados aqui têm o mérito de conciliar questões que parecem contraditórias à primeira vista, como é a convivência entre unidade e autogoverno.

Porém, esta é a tônica da Constituição, sendo que o princípio da coordenação configura como um meio termo de sempre tentar aproximar as contradições históricas que recheiam a atual Constituição. Então, a coordenação e a lealdade institucional têm a função de ser um ponto de convergência dos diversos fundamentos que se apresentam como princípios para orientar o desenvolvimento das autonomias. Nos demais artigos das disposições gerais, isto é seguido à risca, sendo que ao mesmo tempo em que existe uma legislação geral, conforme previsão do artigo 271, há também a resolução política a partir das localidades tendo em vista uma perspectiva participativa, como são os casos dos artigos 273, 274 e 275. Ainda sobre as disposições gerais, o artigo 276 resume bem a coordenação institucional entre a unidade e autogoverno ao estabelecer que “*las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre si y tendrán igual rango constitucional*”²⁵², afastando eventual hierarquia política na conjuntura autonômica.

²⁵² “as entidades territoriais autônomas não estarão subordinadas entre si e terão igual tratamento constitucional” (tradução livre).

Iniciando com a autonomia departamental prevista entre os artigos 277 e 279, a Constituição basicamente atribui funções legislativas e executivas aos Departamentos²⁵³, o que, em um viés usual significa que o governo departamental pode executar as leis que ele mesmo cria dentro de sua própria esfera legislativa, isto é, na Assembleia Departamental. Esta Assembleia Departamental, de acordo com o artigo 278 da Constituição, é composta de forma mista, sendo parte eleita pelo voto direto, universal, livre, secreto e obrigatório, e parte eleita por nações e povos indígenas originários campesinos; neste caso, com normas e procedimentos próprios. A Constituição prevê a representação populacional para definir as condições eleitorais, bem como a aplicação de Estatuto Autônomo.

Na sequência, está a autonomia regional compreendida entre os artigos 280 e 282 da Constituição de 2009. A autonomia regional é uma possibilidade a uma determinada região, a qual, de acordo com o artigo 280, consiste em uma junção de municípios ou de províncias²⁵⁴ com continuidade geográfica sob a condição de não transpassar limites departamentais. A contenção de uma região está em seu compartilhamento cultural, linguístico, histórico, econômico e ambiental. Para a composição de uma região, deve-se atentar aos termos da Lei Marco de Autonomias e Descentralização. Assim como a autonomia departamental, a autonomia regional assegura em sua circunscrição descentralização legislativa e executiva, contudo, a feição da Assembleia Regional não é efetivada da mesma forma que a Departamental com eleição tradicional e outra de acordo com nações e povos indígenas originários campesinos.

A normatização da autonomia municipal está prevista constitucionalmente do artigo 283 ao artigo 286. Acompanha as outras duas formas autônomas quanto à possibilidade de configurar o legislativo e o executivo municipais. Em teoria constitucional esse alinhamento na estrutura de poder é denominado princípio da simetria. Muito embora seja mais próprio de organizações políticas federativas, a lógica é que o que se pode fazer em uma determinada esfera de governo, seja possível às demais. Em grande medida, a confecção das autonomias departamental, regional e municipal compreende as dinâmicas de poder executivo e legislativo, desde que, claro está, de acordo com a competência constitucional atribuída a cada tipo de autonomia. Em municípios que existam nações e povos indígenas originários campesinos, porém, sem que estes se constituam em autonomia própria, podem eleger

²⁵³ São nove os Departamentos na Bolívia, subdivisões primárias: Beni, Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro, Pando, Potosí, Santa Cruz, Tarija.

²⁵⁴ Existem na Bolívia, cento e doze províncias, as quais são um intermediário entre os departamentos e os municípios. A autonomia não se direciona às províncias em si, mas apenas quando estas compõem uma região, havendo possibilidade de autonomia regional. Ademais, a Constituição de 2009 prevê no artigo 280 que uma região poderá estar conformada por apenas uma única província.

representantes para o Conselho Municipal mediante seus procedimentos e consoante à Carta Orgânica Municipal.

Nestas três esferas autonômicas, departamental, regional e municipal, o tratamento constitucional dado aos órgãos executivos são os mesmos, expostos nos dispositivos dos artigos 285 e 286. Em linhas gerais traz os requisitos objetivos para ser candidato, prazo do mandato com possibilidade de uma única reeleição contínua, bem como suplência temporária e afastamento definitivo. No mesmo sentido, os artigos 287 e 288 estabelecem os critérios objetivos para o candidato aos conselhos e assembleias das aludidas autonomias. A duração do mandato e a possibilidade de reeleição acompanham os previstos para os órgãos executivos, todavia, a lista eleitoral do legislativo é separada da do executivo.

Por ser a grande inovação na temática de autonomias, a autonomia indígena originário campesina conta com maior arsenal normativo na Constituição de 2009. A minúcia na regulamentação se deve principalmente ao fato de ser um tema delicado e sensível à boa parte da população do país, incitando críticas não só de quem é contrário às autonomias indígenas, mas das próprias populações indígenas que não se sentem atendidas pela composição institucional. Então, a preferência por uma disciplina genérica que ao mesmo tempo detalhe os procedimentos de implementação foi a opção adotada pelos constituintes.

A autonomia indígena originário campesina significa uma composição de autogoverno. Isto atende ao princípio já consagrado no direito internacional de autodeterminação dos povos. O requisito primário previsto no artigo 289 da Constituição de 2009 é que uma determinada população indígena originário campesina que pretenda autonomia deve compartilhar não apenas território – os territórios ancestrais habitados pelos povos e nações são a base autonômica, conforme preceitua o artigo 290 – mas também, cultura, história, línguas, além de organização jurídica, política, social e econômica. No bojo do artigo 290 há a preocupação de pautar a configuração autonômica indígena originário campesina entre seu autogoverno e a conformidade com a Constituição de 2009 e a lei, acrescido da manifestação expressa da população afetada.

A permissão para compor uma autonomia indígena originário campesina é dada não somente aos territórios indígenas originários campesinos, mas também aos municípios e às regiões que atendam aos requisitos normativos. O artigo 291 da Constituição prevê ainda a conformação entre dois ou mais povos indígenas originários campesinos em uma única autonomia deste tipo. A efetivação formal de uma autonomia indígena originário campesina se dá através da confecção de seu próprio Estatuto. A maneira de confeccioná-lo também combina procedimentos peculiares de autogoverno com o previsto na lei e na Constituição de

2009, segundo o artigo 292. Já o artigo 293 traz a resolução de conflitos quanto às áreas limítrofes no estabelecimento das autonomias, quando estas se chocam com outras autonomias de outros tipos, sendo que cabe à lei estipular critérios de articulação, coordenação e cooperação, e também requisitos mínimos de população para se constituir este tipo de autonomia em discussão.

Os meios para se constituir a autonomia indígena originário campesina refletem instituições democráticas, como a consulta para a decisão de constituição da esfera autonômica e o referendo para se converter um município neste tipo de autonomia, conforme preceituação do artigo 294. O artigo 295 por sua vez dirime questões de limites na feição de uma autonomia indígena originário campesina. Enfim, o artigo 296 da Constituição reafirma a autonomia indígena originário campesina de acordo com suas próprias normas e procedimentos estabelecidos nos Estatutos, porém, toda a composição de uma autonomia indígena originário campesina está sujeita à Constituição de 2009 e à legislação específica que trata do assunto. O teor deste artigo 296 é reiterado, ou seja, há sempre uma tentativa de conciliar autonomia à Constituição, todavia, com a supremacia desta em última instância.

O restante da regulamentação constitucional afeta à matéria das autonomias desemboca na definição das competências e distribuição das mesmas, entre os artigos 297 e 305 da Constituição de 2009, sendo detalhados os tipos específicos e a previsão de qual esfera pode legislar sobre determinado assunto. O artigo 297 esclarece os tipos de competência aplicáveis na Bolívia, a saber, privativas, exclusivas, concorrentes e compartilhadas. Neste artigo ainda está a previsão de, caso alguma competência não seja prevista na Constituição, a mesma é atribuída de imediato à esfera central do Estado da Bolívia, o qual pode transferi-la ou delegá-la por lei.

O próximo e derradeiro capítulo tem o propósito de demonstrar o modo como se tem sido estabelecido o desenvolvimento político das autonomias para além do marco constitucional, começando com a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 até as análises normativas de competências, ou seja, o que foi produzido politicamente a respeito da temática autonômica do país.

3 O DESENVOLVIMENTO DAS AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA

Este último capítulo tem o intuito de apresentar uma análise da situação do processo autonômico na Bolívia após a vigência da Constituição de 2009.

A autonomia e a descentralização não devem se afastar desta perspectiva de análise, pois são duas questões imbricadas e correspondentes históricos que trabalham em função das reivindicações indígenas e das pretensões dos departamentos e municípios no país boliviano. Assim, depois de uma breve contextualização de autonomia e descentralização, o capítulo parte para a análise da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, demonstrando o cenário material de formação política da referida lei, a qual abre margens políticas tendo em vista seus dispositivos legais.

Ainda no âmbito da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, a mesma possibilitou o desenvolvimento das autonomias políticas, em especial a partir da produção legislativa de cada entidade territorial autonômica após sua edição. É possível visualizar a produção legislativa, requisito básico das pretensões autonômica e descentralizada, por cada entidade territorial autonômica. A partir da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 se iniciou na Bolívia também o incremento de fato das autonomias indígenas, sendo que a pesquisa demonstra a situação desta implementação política na Bolívia.

Enfim, o trabalho se reporta à questão recursal como chave para o desenvolvimento efetivo das autonomias, questão esta que importa em uma temática delicada e que está bastante incipiente, conforme constam dos próprios documentos analisados, pois é algo que está começando a ser gerido pelo Estado em sua compreensão abrangente de considerar as entidades territoriais autonômicas como parte ativa da política boliviana.

3.1 A AUTONOMIA E A DESCENTRALIZAÇÃO

O capítulo anterior buscou demonstrar a história político-constitucional boliviana como uma desconformidade entre a instituição estatal desde o aspecto constitucional e as reivindicações sociais, especialmente indígenas. Ao mesmo tempo em que este fenômeno evidenciou um dispató entre instituição e agente, o percurso histórico abarca uma série de ações que possibilitaram, paulatinamente, uma aproximação entre tais polos relacionais. Mas, algumas instituições representaram maior abrangência quanto ao suprimento das expectativas

sociais quanto à questão autonômica, a qual, em diversas oportunidades, aparece associada à descentralização do poder político no Estado unitário da Bolívia.

A Lei de Participação Popular de 1994, promulgada em 20 de abril durante o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, possibilitou uma lógica política inovadora na Bolívia, pois promovia uma espécie de municipalização do território boliviano. Ao todo foram criados mais de 300 municípios e 36 territórios comunitários de origem²⁵⁵, sendo que o mérito da lei está em ampliar a perspectiva de participação política, sobretudo ao propiciar no artigo 3º da Lei de Participação Popular de 1994, as organizações territoriais de base e representação no seio de comunidades campesinas e povos indígenas com personalidade jurídica. A municipalização e representação resultaram, em última análise, na inclusão “*de la administración de los recursos públicos*”²⁵⁶ (SUÁREZ, 2013, p. 21).

Na prática, a possibilidade normativa engendrada pela Lei de Participação Popular de 1994 de se administrar com maior autonomia os recursos públicos locais influenciou diretamente os indicadores sociais, pois com a referida lei “*se transfirieron recursos por coparticipación a los municipios, se les transfirió la infraestructura en educación existente, las competencias para su mantenimiento y la construcción de nueva infraestructura*”²⁵⁷ (SUÁREZ, 2013, p. 22). O Censo boliviano de 2001²⁵⁸, se comparado ao anterior de 1992 registra uma melhoria nas taxas de escolaridade em todos os departamentos da Bolívia. Da mesma forma que se procedeu com a educação, o artigo 13 da Lei de Participação Popular de 1994 transferia a estrutura física dos serviços de saúde, cultura, esportes dentre outros.

Não por acaso, a gestão local de recursos públicos, característica de uma visão descentralizada da administração pública que tangencia um regime mais autonômico, possibilitou, também comparando-se o Censo de 2001 com o de 1992, melhorias justamente nas áreas que a Lei de Participação Popular de 1994 permitia maior descentralização quanto aos recursos públicos locais, conforme supracitado (SUÁREZ, 2013). Interessante notar que a Lei de Participação Popular de 1994 só teve sentido e eficácia porque ao mesmo tempo em que transferia responsabilidades às localidades aumentando-lhes a competência, incrementava o aporte de recursos por meio da gestão local destes.

²⁵⁵ Darío Monastario Suárez (2013, p. 21) destaca que os territórios comunitários de origem têm “*base a las 36 naciones reconocidas por el estado*”. Vale destacar que as 36 etnias só foram reconhecidas constitucionalmente com a Carta Magna de 2009, que lhes deu um tratamento diferenciado, sobretudo em termos reconhecimento da língua. Porém, as diversas etnias já haviam sido identificadas e reconhecidas pelo Estado, ainda que sem o tratamento constitucional atual.

²⁵⁶ “da administração dos recursos públicos” (tradução livre).

²⁵⁷ “se transferiram recursos por coparticipação aos municípios, se transferiu a infraestrutura em educação existente, as competências para sua manutenção e a construção de nova infraestrutura” (tradução livre).

²⁵⁸ Disponível em <<http://www.ine.gob.bo/>>. Acessado em 31/01/2015.

Se por um lado a Lei de Participação Popular de 1994 partia da ótica competencial com o respectivo aporte financeiro, por outro, a Lei de Descentralização Administrativa de 1995 “*solo transferia a los gobiernos departamentales algunas competencias y muy pocos recursos sin capacidades políticas y/o electorales*”²⁵⁹ (SUÁREZ, 2013, p. 29). A título de ilustração, o artigo 20 da Lei de Descentralização Administrativa de 1995 arrola as fontes de recursos, os quais se constituem basicamente em empréstimos e transferências do Tesouro Geral da Nação (TGN). Em termos de fontes locais, apenas 25% da arrecadação do imposto especial sob os hidrocarbonetos seria destinado às regiões descentralizadas mediante o critério legal, o que atesta um caráter ainda centralizado da lógica recursal.

Nessa esteira, a Lei do Diálogo Nacional de 2000, promulgada no dia 31 de julho de 2001 no governo de Jorge Quiroga Ramirez, tinha por meta a redução da pobreza. Dentre seus objetivos estipulados pelo artigo 1º, todos se destinavam a promover formas de diminuir a pobreza, sendo que a distribuição de recursos elencada no artigo 9º era repartida em 70% para a infraestrutura, 20% para a educação e 10% para a saúde. Estes recursos derivavam do Fundo Solidário Municipal para a Educação Escolar e Saúde Públicas instituído pelo artigo 7º. Apesar desta descentralização fiscal, “*estos recursos estaban fuertemente condicionados por el nivel central*”²⁶⁰ (SUÁREZ, 2013, p. 29). A respeito da descentralização política alicerçada na execução dos recursos pelos governos municipais, isto já estava previsto na Lei de Participação Popular de 1994, não se constituindo em novidade institucional ou normativa (SUÁREZ, 2013).

Em 08 de abril de 2005 foi promulgada uma lei inovadora nos quadros institucionais bolivianos, a Lei de Eleição e Seleção de Prefeitos de Departamento. Esta lei estipulava a eleição democrática dos prefeitos – ou, governadores, na nomenclatura atual – dos departamentos. Esta novidade institucional “*otorgaba cierto nivel de autonomía política a los gobiernos departamentales pero sin el ‘paraguas’ constitucional ni los recursos fiscales de un Gobierno Departamental realmente autónomo*”²⁶¹ (SUÁREZ, 2013, p. 29). Em todo caso, o objetivo da referida lei é a reformulação do Código Eleitoral, bem como da Lei dos Partidos Políticos e também da Lei de Agrupações Cidadãs e Povos Indígenas. Ou seja, tem por escopo modificar artigos das três leis mencionadas, de modo a possibilitar eleição para prefeito – governador. Ademais, o recurso financeiro para a eleição e seleção dos prefeitos –

²⁵⁹ “só transferia aos governos departamentais algumas competências e muito poucos recursos sem capacidades políticas e/ou eleitorais” (tradução livre).

²⁶⁰ “estes recursos estavam fortemente condicionados pelo nível central” (tradução livre).

²⁶¹ “outorgava certo nível de autonomia política aos governos departamentais mas sem o ‘guarda-chuva’ constitucional nem os recursos fiscais de um Governo Departamental realmente autônomo” (tradução livre).

governadores – era desembolsado pelo Ministério da Fazenda e administrado pela Corte Nacional Eleitoral, o que demonstra a permanência da centralidade dos recursos financeiros, apesar de uma perspectiva de descentralização política.

Com a chegada ao poder político presidencial de Evo Morales Ayma, conforme elucidado no capítulo anterior, houve uma mudança na conjuntura política. Para além de uma confrontação binária entre ruptura e continuidade, o que reduziria a análise a uma dicotomia radical, o governo de Evo Morales iniciado em 2006 possibilitou redimensionar a política, tendo em vista que seus primeiros atos políticos estavam no sentido de alinhar as divergências. Uma das causas históricas mais problemáticas tangenciava a exclusão política do indígena, o que levou a uma discussão sobre a autonomia deste. Mas, se o indígena é excluído politicamente enquanto povo, a centralização política baseada no Estado unitário restringia a autonomia regional e departamental, as quais também compõem reivindicações históricas na Bolívia.

No dia 02 de julho de 2006 não se realizou apenas as eleições para os constituintes que comporiam a Assembleia tendo por meta uma nova Constituição, mas também foi realizado o Referendo sobre autonomias. A Lei de Convocatória do Referendo Nacional publicada em 06 de março de 2006 tinha por objeto desde seu artigo 1º vincular as autonomias departamentais à Assembleia Constituinte. O artigo 4º desta lei propunha uma pergunta ao cidadão boliviano se o mesmo concedia à Assembleia Constituinte o mandato vinculante para estabelecer o regime de autonomia departamental. Evo Morales fez uma campanha contundente em prol do “não”, sendo que dos nove departamentos na Bolívia, cinco votaram pelo “não” – Oruro, La Paz, Potosí, Cochabamba e Chuquisaca. O “sim” ganhou em quatro departamentos – Beni, Santa Cruz, Tarija e Pando (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012).

A votação pelo “sim” e pelo “não” a respeito das autonomias departamentais, em grande medida, reflete um hiato que existe na Bolívia entre a região oriental e o altiplano, sendo que a primeira tem uma postura mais desenvolvimentista, ao passo que a segunda parte de uma posição mais tradicionalista. A região oriental boliviana compreendida pelos departamentos de Beni, Santa Cruz, Tarija e Pando é comumente denominada de “*media luna*”, devido ao formato geográfico similar de meia lua no conjunto destes departamentos em relação ao mapa da Bolívia. Nestes departamentos, especialmente Santa Cruz, a lógica agroempresarial confronta-se ao sistema comunitário que se desenvolveu historicamente no altiplano. Ao mesmo tempo em que há uma desconexão na seara produtiva, é inegável a importância econômica do Departamento de Santa Cruz para a Bolívia, sendo que é o maior

responsável pelo Produto Interno Bruto do país, porém, sendo um Estado unitário, essa riqueza é nacional (CAMARGO, 2006).

Concomitante a essa disparidade produtiva, os movimentos indígenas e o ativismo camponês perpetuaram uma prática de retomada da terra, o que importava em uma ameaça à estabilidade empresarial do setor produtivo de “*media luna*” (CAMARGO, 2006). Assim, estes fatores somados – a disparidade produtiva, a lógica de produção diferente e as ameaças ao sistema de distribuição de terras – traduzem uma Bolívia dividida entre altiplano e oriente (CAMARGO, 2006). O “sim” e o “não” refletem apenas essa cisão em um referendo institucionalizado, portanto, nos quatro departamentos da “*media luna*” que se aprovou o “sim” “*se debía pasar a un sistema descentralizado de gobierno que debía estar vinculado a la redacción de la nueva constitución que emergería*” (SUÁREZ, 2013, p. 29).

No Referendo Nacional autonômico de 2006 o “não” ganhou, pois se tratava de um referendo nacional. Mas é interessante observar o peso político por trás das instituições. Para que o “sim” valesse institucionalmente, mesmo sendo derrotado, deveria ter sido feito nove referendos para cada um dos departamentos. Apesar de o “não” ter ganhado, inclusive com forte campanha para tal resultado promovida pelo presidente do país, “*se decidió aceptar el resultado separado para cada departamento. De ese modo, en los cuatro en los que ganó el Sí comenzó a activarse el proceso hacia las autonomías*”²⁶² (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 695). Isto demonstra a força política dos departamentos de “*media luna*”, e mais do que isso, posiciona a política como um exercício de conformação dos conflitos, os quais não podem ser ignorados.

Nessas circunstâncias de reivindicação autonômica por parte dos departamentos de “*media luna*”, entre maio e junho de 2008, os departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni e Pando efetivaram referendos de aprovação de seus respectivos estatutos autonômicos, em um claro posicionamento de oposição frente ao governo central boliviano. Todavia, apesar da aprovação dentro dos departamentos, tais referendos não tiveram validade jurídica e careceram de reconhecimento por parte do Estado boliviano quanto aos textos autonômicos aprovados (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 703). Ao mesmo tempo, apenas a partir dos departamentos é que a Constituição da Bolívia de 2009 seria aprovada. Isto ocorreu também por referendo, em 25 de janeiro de 2009, dispondo um capítulo sobre autonomias, tornando-as temática constitucional, as quais requerem a regulamentação legal,

²⁶² “se decidiu aceitar o resultado separada para cada departamento. Deste modo, nos quatro departamentos que ganhou o SIM começou a ativar-se o processo para as autonomias” (tradução livre).

então, posteriormente, se aprovou a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 (SUÁREZ, 2013).

3.2 A LEI MARCO DE AUTONOMIAS E DESCENTRALIZAÇÃO DE 2010

A aprovação da Constituição da Bolívia de 2009 via referendo e sua subsequente promulgação são resultados de um amplo processo político. Porém, a partir de sua promulgação e vigência, a Constituição apenas tem carga política à medida que for efetivada, o que se faz mediante leis e regulamentos, enfim, normas derivadas do cerne constitucional, o que depende da ação política. Então, a Constituição possibilita uma nova prática política a qual deve ser posta em andamento para que de fato a Carta Magna seja implementada.

Preliminarmente, a Constituição de 2009 previa a criação de cinco leis para que se efetuasse uma nova conjuntura política institucional, inclusive com cláusulas que “davam 180 dias para sua aprovação: Lei de Órgão Eleitoral Plurinacional, Lei de Regime Eleitoral, Lei de Órgão Judicial, Lei de Tribunal Constitucional Plurinacional e Lei de Marco de Marco de Autonomias e Descentralização” (SCHAVELZON, 2010, p. 549-550). Estas cinco leis são denominadas de “leis orgânicas” do Estado boliviano.

Tão logo a Constituição de 2009 foi promulgada, o presidente “Evo Morales reuniu-se com seus novos ministros e vice-ministros em Wajchilla, nos arredores de La Paz. Já não participavam as organizações sociais, e apenas foram apresentados informes de cada ministério” (SCHAVELZON, 2010, p. 493). No dia 09 de fevereiro de 2009, apenas dois dias após a promulgação da Constituição vigente, através do Decreto Supremo 29894²⁶³ foi criado o Ministério das Autonomias. Evo Morales então “pediu que em uma semana estivesse pronto o projeto de Lei Marco de Autonomias” (SCHAVELZON, 2010, p. 493). As razões para tal urgência se devem tanto ao exíguo prazo constitucional de cento e oitenta dias para aprovação desta lei orgânica quanto à relevância da temática que protagoniza a própria estrutura do Estado Plurinacional no desenho normativo boliviano.

À frente do recém-criado Ministério das Autonomias foi empossado o ex-constituente Carlos Romero. Completaram a cúpula administrativa deste Ministério outros dois ex-constituente: Saúl Ávalos e Rosario Ricaldi, ambos, vice-ministros. No geral, toda a pasta ministerial pós-promulgação da Constituição de 2009 não trouxe novidades, tampouco

²⁶³ Esta norma foi modificada pelo Decreto Supremo 802, de 23 de fevereiro de 2011.

incorporação de indígenas e camponeses. Apesar disto, Carlos Romero foi um constituinte atuante e de destaque, que promoveu amplo debate a respeito da temática autonômica, sobretudo desde o ponto de vista indígena (SCHAVELZON, 2010). O então ministro das autonomias, Carlos Romero, requisitou como assessores diretos para confeccionar um projeto de Lei de Marco de Autonomias e Descentralização, Adolfo Mendoza (assessor do Pacto de Unidade²⁶⁴), Jesús Jilamita, assessor do *Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu* (CONAMAQ), Xavier Albó e Carlos Böhrh, estes últimos “participantes da busca pelo centro na Assembléia Constituinte” (SCHAVELZON, 2010, p. 495).

Salvador Schavelzon (2010, p. 497) destaca a transição do período conturbado que marcou os anos da Assembleia Constituinte para um período mais equilibrado, ainda “dinâmico”, mas com “um clima e uma discussão diferentes”. Com a proposta de se realizar a gestão política e a Constituição de 2009 em vigência, o confronto com o oriente deixou de fazer sentido. Os principais problemas eram de ordem funcional, tanto em relação à ausência de um quadro de pessoal completamente apto a gerir a máquina pública quanto a questões orçamentárias, principalmente no que diz respeito à execução do orçamento público²⁶⁵ (SCHAVELZON, 2010).

No interstício entre a confecção do projeto de lei a respeito das autonomias e sua aprovação, ocorreu no dia 06 de dezembro de 2009 a reeleição de Evo Morales Ayma – presidente – e Álvaro García Linera – vice –, com uma ampla margem de preferência do eleitorado boliviano chegando a 64,22% dos votos válidos. Soma-se a isto o êxito eleitoral do *Movimiento al Socialismo* (MAS), o qual conseguia o controle majoritário das duas câmaras da Assembleia Plurinacional. Na mesma época, “11 municípios transformaram-se em autonomias indígenas originárias camponesas, e o Chaco era a primeira região autônoma²⁶⁶ do país. O resto do país também passava a ser autônomo desde esta eleição, já que assim disseram os referendos nos departamentos que não o haviam feito em 2006” (SCHAVELZON, 2010, p. 503).

A Lei Marco de Autonomias e Descentralização foi aprovada em 19 de julho de 2010, porém, sobretudo na gestão de Evo Morales no início de 2010, após sua reeleição, uma série de debates e ações políticas precedeu não somente esta lei, mas também as demais legislações

²⁶⁴ O Pacto de Unidade foi criado em Santa Cruz de La Sierra no ano de 2004 como uma congregação de diferentes setores indígenas, sindicais e camponeses. Em suma, trata-se de uma postura para viabilizar a governabilidade e teve importância na construção política do “indígena camponês originário”, terminologia ampla adotada pela Constituição da Bolívia de 2009.

²⁶⁵ Para tentar resolver o problema orçamentário, Raúl Prada foi nomeado para assumir o cargo de Diretor Geral de Normas de Gestão Pública no Ministério da Economia e Finanças Públicas. Dentre suas metas estava o orçamento para as autonomias (SCHAVELZON, 2009).

²⁶⁶ É a única autonomia regional na Bolívia, o atual Chaco Tarijeño.

que compõem as leis orgânicas do país após a Constituição de 2009. Dentre as ações políticas, se destacaram as mobilizações indígenas de terras altas e baixas, as quais “manifestariam descontentamentos e organizariam medidas de protesto voltado ao modelo de governo de exploração de recursos naturais, ou as novas leis em elaboração” (SCHAVELZON, 2010, p. 510).

No caso específico da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, a preocupação continuava o problema da Constituição em aberto, sendo que tal lei desde seu projeto não atendia às perspectivas indígenas, tampouco a de departamentos da “*media luna*”. Salvador Schavelzon (2010) ao analisar o processo de aprovação da Lei de Regime Eleitoral Transitório traz apontamentos sobre os fatos que rondaram também as demais leis orgânicas. Atesta, referido autor, que no dia 21 de junho de 2010, “enquanto tramitavam as cinco leis do Estado Plurinacional, a CIDOB²⁶⁷ inicia a VII Marcha ‘Pela defesa do território, pela autonomia e pelos direitos dos povos indígenas’” (SCHAVELZON, 2010, p. 547). Este tipo de levante advém dos próprios trâmites da Assembleia Constituinte em que as temáticas indígenas, especialmente a respeito das autonomias, não eram satisfeitas. Schavelzon (2010) destaca ainda que se por um lado não eram satisfeitas na íntegra, a simples presença do reconhecimento estatal na Constituição trazia suspeitas e desconfianças à oposição, então, não atendia aos indígenas e nem aos opositores do governo, todavia não houve ruptura definitiva após a promulgação da Constituição de 2009, pois ao lado dos embates e desgastes houve também cooperação, negociação e reconciliação.

O projeto de Lei Marco de Autonomias e Descentralização foi uma minuta sem previsão de alterações, o que induzia maior dificuldade quanto à dissolução de protestos, em especial organizados pela *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* (CIDOB) que agregava, principalmente, indígenas das terras baixas. Mas, articulada por uma comissão do Senado cujo expoente foi Adolfo Mendoza, ex-assessor do *Pacto de Unidad* e ex-assessor do Ministério de Autonomias, as manifestações indígenas acabaram suspensas em negociatas que visavam alterar o projeto inicial da Lei Marco de Autonomias e Descentralização. Negociar significava ceder dos dois lados – o poder político estatal responsável por encabeçar a lei e os povos indígenas. Com relação a oposição de “*media luna*”, esta ficou muito debilitada após episódio no ano de 2008 quando buscou mediante seus estatutos autônômicos, impugnar a Constituição, o que custou a perda da “possibilidade de opinar e ser considerada na elaboração da Lei Marco” (SCHAVELZON, 2010, p. 551).

²⁶⁷ *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia*.

A partir da primeira lei orgânica promulgada, a Lei de Regime Eleitoral Transitório, foram eleitos os ocupantes dos cargos para assembleias departamentais em abril de 2010, e seriam estas assembleias “as responsáveis pela adequação, e logo depois de aprovada a Lei Marco de Autonomias” de seus respectivos estatutos autonômicos a esta última lei aprovada em 19 de julho de 2010 (SCHAVELZON, 2010, p. 551). Por fim, mesmo departamentos mais radicais quanto à questão autonômica, a exemplo do governador de Santa Cruz, Rubén Costas, acabaram cedendo e elogiando a “aprovação da Lei Marco de Autonomias para desgosto de muitos no autonomismo cruceño” (SCHAVELZON, 2010, p. 551). Então, após o relato da aprovação da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, é necessária uma breve análise normativa de seus dispositivos em consonância com a Constituição de 2009, para em seguida, averiguar como tem sido desenvolvido o processo das autonomias políticas na Bolívia após as duas instituições normativas básicas.

3.2.1 Análise normativa da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010

A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010²⁶⁸ é uma exigência constitucional para o desenvolvimento das autonomias na Bolívia. Desde o artigo 269 quando se inicia o tratamento autonômico há a previsão de regulamentar o desenvolvimento das autonomias por intermédio de lei específica, o que quer dizer que a Constituição de 2009²⁶⁹ apenas apresenta o aparato normativo em termos de legitimidade para a questão de autonomias, ficando a cargo de uma legislação infraconstitucional o adimplemento da Constituição tendo em vista sua efetivação. O artigo 271 da Constituição de 2009 por sua vez traz a nomenclatura da lei – Lei Marco de Autonomias e Descentralização – estabelecendo seu objeto de regulação e a forma como se dará sua aprovação por meio de maioria qualificada.

Nesse sentido, enquanto o artigo 1º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 se reporta ao marco constitucional acima, o artigo 2º estabelece seu objeto de referência como forma de regulamentar as autonomias constitucionais previstas entre os

²⁶⁸ Esta lei se apresenta sob a nomenclatura “Andrés Ibáñez”, em homenagem ao deputado cruceño Andrés Ibáñez (1844-1877) que em 1876 proclamou o federalismo como forma de governo em Santa Cruz: “*esto movimiento federalista que duró casi 6 meses fue duramente reprimido por el gobierno de Hilarión Daza e Ibáñez fue fusilado junto a sus partidarios*” (SUÁREZ, 2013, p. 15-16).

²⁶⁹ A análise normativa das autonomias a partir da Constituição foi feita no capítulo anterior. No caso, apenas é feita uma breve contextualização acerca da previsão constitucional para regulamentação da matéria em âmbito infraconstitucional.

artigos 269 e 305 da Constituição da Bolívia de 2009. A abrangência da lei é determinada pelo artigo 3º cujo núcleo é abarcar o procedimento de acesso à autonomia e o procedimento de elaboração de Estatutos e Cartas Orgânicas, tendo em vista as competências e a coordenação com o nível central de Estado (NCE). Para tanto, a lei em tela parte de dezoito princípios²⁷⁰ que norteiam a aplicação e a efetivação da política de autonomias.

Acompanhando a perspectiva de trazer as definições legais das amplas previsões constitucionais, o artigo 6º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização ratifica uma série de conceitos importantes no âmbito autonômico, como a unidade territorial²⁷¹ e o território indígena originário campesino (TIOC), bem como a entidade territorial²⁷². Mas, as mais contundentes e importantes são a descentralização administrativa e a própria autonomia em si. A descentralização é a transferência de competências, e toda esta matéria já está prevista constitucionalmente. Já a autonomia é uma condição que uma determinada entidade territorial adquire em termos políticos que a possibilita gozar de igualdade hierárquica e categoria constitucional, sendo este seu teor qualitativo para complementar a definição que já existia no artigo 272 da Constituição de 2009. A entidade territorial que adquire autonomia passa a ser chamada de entidade territorial autonômica (ETA).

A finalidade das autonomias prevista no artigo 7º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é a distribuição de funções político-administrativas do Estado. A meta é atender as perspectivas dos povos diversos na Bolívia em seu anseio por maior participação, tendo por referência justamente a democracia desde o cidadão boliviano. Em grande medida isto é alcançado com a gestão das próprias questões atinentes às entidades territoriais a partir de sua própria lógica de funcionamento, por isto a perspectiva autonômica. Consoante a esta finalidade está a própria função geral das autonomias prevista no artigo 8º que tangencia o desenvolvimento integral do Estado e bem-estar dos cidadãos.

²⁷⁰ Os princípios estão inseridos no artigo 5º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização, consistindo em unidade, voluntariedade, solidariedade, equidade, bem comum, autogoverno, preexistência das nações e povos indígenas originários campesinos, igualdade, complementaridade, reciprocidade, equidade de gênero, subsidiariedade, gradualidade, coordenação, lealdade institucional, transparência, participação e controle social, e por fim, provisão de recursos econômicos. Estes princípios já estavam todos previstos no artigo 270 da Constituição de 2009, todavia, na Lei Marco de Autonomias e Descentralização eles são conceituados legalmente, o que facilita sua compreensão e interpretação.

²⁷¹ A Constituição de 2009 em seu artigo 6º define a unidade territorial como “espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio, o territorio indígena originario campesino”.

²⁷² De acordo com o artigo 6º da Constituição de 2009 “*es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial, de acuerdo a las facultades y competencias que le confieren la Constitución Política del Estado y la ley*”. Este conceito é muito importante por apresentar uma nomenclatura genérica para os quadros autonômicos: entidade territorial, a qual pode ser qualquer um dos quatro tipos específicos de autonomia.

A despeito de aspectos normativos genéricos, o artigo 9º Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 representa um dispositivo com elementos de aplicação direta, pois detalha o exercício da autonomia, isto é, como ele se efetiva e transparece materialmente. O primeiro aspecto do exercício da autonomia refere-se ao processo eleitoral, na possibilidade de eleição das autoridades das entidades territoriais autonômicas. O segundo aspecto remete à questão financeira e tributária, pois há a possibilidade de manter tributos de acordo com a Constituição, seja instituindo, arrecadando e/ou administrando os mesmos. Outro aspecto relevante remete à faculdade legislativa²⁷³, sendo que uma entidade territorial autonômica pode determinar suas políticas e estratégias de governo. Uma vez tendo autonomia para eleger seus governantes e parlamentares, administrar tributos e legislar sobre suas próprias políticas, obviamente que a entidade territorial autonômica passa a poder executar sua política estabelecida em lei, efetivando a gestão pública de seus interesses de governo autônomo. Todas estas formas de exercício de autonomia se complementam e trilham uma lógica política que vai da escolha dos gestores públicos até a execução da política, mediante tributos e legislação própria.

O artigo 9º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 colaciona também duas disposições interessantes a respeito do exercício das autonomias. A primeira se refere à extensão no exercício da autonomia indígena originário campesina, a qual extrapola os limites executivo e legislativo e engloba a jurisdição indígena, ou seja, amplia o escopo autonômico. A segunda retrata a sujeição do exercício da autonomia regional à legislação das entidades territoriais que lhe transfere ou delega²⁷⁴ competências. A rigor, boa parte dos dispositivos iniciais da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 repete de forma detalhada o que a Constituição de 2009 discrimina como conformação de novas unidades territoriais, modificação e delimitação de unidades territoriais, conflito de limites, dentre outras questões, porém, de maneira mais sistemática, detalhada e específica.

Do artigo 49 ao artigo 63 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 está disciplinado o procedimento de acesso à autonomia e elaboração de Estatutos e Cartas Orgânicas. Com relação ao acesso à condição de entidade territorial autônoma, o artigo 49 diz que todos os municípios atingem tal grau por intermédio da Constituição de 2009, ou seja, já são entidades com autonomia. Os departamentos, de forma similar, adquiriram tal condição,

²⁷³ Este é o principal aspecto a ser analisado no bojo deste capítulo, pois é o exercício da autonomia que mais está sendo desenvolvido na Bolívia após a Constituição de 2009.

²⁷⁴ Transferência é um ato jurídico definitivo e direto (artigo 75 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização) ao passo que a delegação (artigo 76 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização), muito embora também seja direta, é revogável. O ato jurídico direto significa que não pode ser repassada a um terceiro ente político.

porém isto se deve aos referendos combinados de 02 de julho de 2006 e de 06 de dezembro de 2009, o que tornou todos os departamentos, autônomos, de acordo com a Constituição e a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. Com relação à autonomia indígena originária campesina, os municípios que no referendo de 06 de dezembro de 2009 optaram por esta condição e foi aprovada consulta ascenderam à mesma.

Abre-se a possibilidade também de se adquirir *status* autônomo indígena originário campesino ou regional às entidades territoriais que assim o procederem de acordo com a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 e a Constituição de 2009. No caso, na Bolívia, os municípios e os departamentos são entidades territoriais autônomas, o que está resolvido. A questão que resta é com relação à autonomia regional e à autonomia indígena originário campesina. A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 permite a formação de uma autonomia regional a partir de municípios, a conversão de município em autonomia indígena originário campesina, a conversão de autonomia regional em autonomia indígena originário campesina, a formação de autonomia indígena originário campesina a partir de territórios indígena originário campesinos e a conformação de uma autonomia indígena originário campesina mediante iniciativa de governos autônomos indígena originário campesinos. Todas estas possibilidades institucionais de acesso às autonomias estão previstas no artigo 50 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, sendo que se depende não apenas desta lei e da Constituição de 2009, mas também da Lei de Regime Eleitoral, normas e procedimentos próprios de cada entidade territorial e iniciativas populares como consulta e referendo.

Os artigos 51 e 52 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 dispõem, respectivamente, sobre procedimentos e o resultado para a autonomia. Uma vez aprovado o referendo ou a consulta, de acordo com o caso, deve-se ser feito Estatuto Autônomo ou Carta Orgânica. Para tanto, o artigo 53 menciona a composição do projeto de Estatuto Autônomo ou Carta Orgânica, enquanto o artigo 54 refere-se à aprovação dos mesmos. O artigo 55, por seu turno, diseca sobre a conformação dos governos autônomos, e isto se deve ao fato de que parte das autonomias precedeu a vigência da Constituição da Bolívia de 2009. Os requisitos específicos para o acesso à autonomia indígena originário campesina, a viabilidade governativa e a base populacional, bem como a afetação de limites territoriais, estão previstos, respectivamente, nos artigos 55, 56, 57, 58 e 59 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização.

O Estatuto Autônomo e a Carta Orgânica funcionam para suas respectivas entidades territoriais como norma fundamental subordinada apenas à Constituição de 2009. Tal natureza

jurídica é conferida pelo artigo 60 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, que funciona como lei orgânica do Estado Plurinacional regulamentando diretamente matéria constitucional. Então, enquanto o nível central de Estado refere-se à Constituição em si como norma fundamental, pelo princípio da simetria constitucional, Estatuto Autônomico e Carta Orgânica são normas fundamentais derivadas de suas entidades territoriais autônomas. De acordo com o artigo 61, autonomia departamental, autonomia regional e autonomia indígena originário campesina se referem a Estatutos Autônomicos, já a autonomia municipal remete à Carta Orgânica. Quanto ao conteúdo dos Estatutos Autônomicos e das Cartas Orgânicas, o artigo 62 arrola os mesmos, não sendo um rol exaustivo, pois se tratam de conteúdos mínimos; já a questão da reforma de Estatutos Autônomicos e Cartas Orgânicas, esta pode ser total ou parcial, desde que respeitado o requisito de maioria qualificada de dois terços.

A partir do artigo 64 até o artigo 100 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é disciplinado o regime competencial, que inclusive compõe um título próprio na referida legislação. A definição legal de competência trazida pelo artigo 6º da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é assaz importante para se entender a dinâmica político-legislativa que embasa as autonomias: *“es la titularidad de atribuciones ejercitables respecto de las materias determinadas por la Constitución Política del Estado y la ley. Una competencia puede ser privativa, exclusiva, concurrente o compartida, con las características establecidas en el Artículo 297 de la Constitución Política del Estado”*²⁷⁵. Em outras palavras, a competência é o que faz parte da alçada de uma determinada entidade territorial autônoma, o que significa que a distribuição de competências confere o grau de autonomia política.

As competências são definidas desde a Constituição de 2009, sendo que as privativas previstas no artigo 297 são caracterizadas pelo fato de que a legislação, a regulamentação e a execução não se transferem nem se delegam, sendo atribuídas apenas ao nível central de Estado. Com relação às competências exclusivas, estas se caracterizam pela legislação, regulamentação e execução ficarem a cargo do Estado em nível central, todavia, podem ser delegadas ou transferidas quanto à regulamentação e execução, conforme dispõe o artigo 297 da Constituição de 2009. À exceção da autonomia regional, todas as demais gozam de competência exclusiva.

²⁷⁵ “é a titularidade de atribuições exercitáveis a respeito das matérias determinadas pela Constituição Política do Estado e a lei. Uma competência pode ser privativa, exclusiva, concorrente ou compartilhada, com as características estabelecidas no Artigo 297 da Constituição Política do Estado” (tradução livre).

No que concerne às competências concorrentes, estas são aquelas em que a legislação fica a cargo do nível central de Estado, mas as outras ações se exercem simultaneamente pelos outros níveis. Neste ínterim, o nível central elabora a lei e os demais níveis a regulamentam e a executam de forma concomitante, de acordo com o artigo 297 da Constituição de 2009. Detalhe interessante é que a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, em seu artigo 65, estabelece que o nível central do Estado também exerça de forma simultânea a regulamentação e execução junto aos outros níveis de autonomia. Este tipo competencial concentra o núcleo legislativo em apenas uma esfera, a do nível central do Estado; logo, a competência concorrente em adimplir a legislação através de regulamentação e execução cabe, principalmente, aos órgãos executivos dos governos autonômicos nos demais níveis de autonomia.

E, finalmente, existem as competências compartilhadas também previstas no cerne do artigo 297 da Constituição de 2009. Estas funcionam de modo similar à competência concorrente, pois o nível central do Estado através da Assembleia Legislativa Plurinacional elabora uma lei básica, entretanto, cabe às entidades territoriais autonômicas elaborar legislação de desenvolvimento daquela lei, e neste sentido, de acordo com suas próprias peculiaridades e natureza. Na Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, em seu artigo 66, fica claro que a lei básica elaborada pela Assembleia Legislativa Plurinacional fixa princípios, regulamentação geral e responsabilidades, porém, a entidade territorial autonômica elabora uma lei para desenvolver a lei básica, regulamenta esta lei de desenvolvimento, especialmente pelos órgãos executivos em sua esfera autonômica, e executa a competência.

A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 trata das mais diversas competências detalhando os temas específicos, os denominados “alcances”, que ficam a cargo de cada esfera autonômica do artigo 64 ao artigo 100 de acordo com a predeterminada competência: saúde (artigo 81), habitação e moradia (artigo 82), água potável e rede de esgotos (artigo 83), educação (artigo 84), telefonia fixa, móvel e telecomunicações (artigo 85), patrimônio cultural (artigo 86), recursos naturais (artigo 87), biodiversidade e meio ambiente (artigo 88), recursos hídricos e irrigação (artigo 89), *áridos y agregados*²⁷⁶ (artigo 90), desenvolvimento rural integral (artigo 91), desenvolvimento produtivo (artigo 92), planificação (artigo 93), ordenamento territorial (artigo 94), turismo (artigo 95), transportes (artigo 96), energia (artigo 97), segurança cidadã (artigo 98), relações internacionais (artigo 99), gestão de irrigação e atenção de desastres naturais (artigo 100). É importante frisar que

²⁷⁶ Área de exploração. Não há tradução exata destes para o português, por isto a opção pelo espanhol.

cada um destes artigos é bastante sistematizado e minucioso, o que abrange vários dispositivos, entre numerais, itens, alíneas e incisos. Ademais, cada “alcance” se refere a um ou mais tipos de competência (s) de uma ou mais entidades territoriais autonômicas, não sendo objeto desta pesquisa análise normativa neste sentido. O objetivo aqui é apenas traçar uma explanação geral do tratamento dedicado à temática autonômica para além da categoria constitucional, consoante, portanto, à Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, Lei “Andrés Ibáñez”.

A legislação autonômica nacional boliviana aponta o regime econômico-financeiro relativo às autonomias. A ideia trazida pelo artigo 101 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é que o financiamento das entidades territoriais autonômicas seja feito a partir de seus próprios recursos, os quais são compostos, de acordo com o artigo 103, de ingressos tributários e não tributários, transferências do nível central de Estado ou de outras entidades territoriais autônomas, doações, créditos ou outros benefícios não monetários. Nos dispositivos do artigo 104 ao artigo 107 estão discriminados os recursos específicos de cada entidade territorial autonômica, a saber, departamental (artigo 104), municipal (artigo 105), indígena originário campesina (artigo 106) e regional (artigo 107). Completa a temática de recursos a administração dos mesmos, prevista na Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, como tesouraria e crédito público (artigo 108), bem como patrimônio (artigo 109).

A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é bastante extensa e detalhista, o que dificulta uma análise pormenorizada de cada dispositivo individualmente. Além do mais, este não é objeto desta pesquisa. Em todo caso, vale arrolar os demais temas explorados pela lei de forma geral: Transferências – transferências²⁷⁷ em si (artigo 110), distribuição equitativa territorial (artigo 111), competências, programas e projetos concorrentes (artigo 112); Gestão orçamentária e responsabilidade fiscal – administração pública (artigo 113), orçamento das entidades territoriais autônomas (artigo 114), sustentabilidade fiscal e financeira (artigo 115), débito automático (artigo 116); Fundo de desenvolvimento produtivo solidário (artigos 117, 118 e 119); Coordenação (artigos 120 e 121); Conselho Nacional de Autonomias (artigos 122, 123 e 124); Serviço Estatal de Autonomias (artigos 125, 126, 127, 128 e 129); Planificação – sistema de planificação integral do Estado (artigo 130), planificação integral e territorial (artigo 131); Conselhos de Coordenação Setorial (artigo 132); Acordos e obrigações – acordos e convênios intergovernamentais entre entidades

²⁷⁷ A principal forma de transferência de recursos é do nível central para os demais, pois ainda se trata de um Estado unitário, o que enseja um modelo ainda centralizado.

territoriais (artigo 133), Conselhos de Coordenação entre governos autônomos municipais e governos autônomos de territórios indígenas originários campesinos (artigo 134), obrigatoriedade de publicação e informação (artigo 135), cumprimento de obrigações (artigo 136), fiscalização e controle governamental (artigo 137); Participação social – participação social em si (artigo 138), gestão participativa (artigo 139), transparência (artigo 140), prestação de contas (artigo 141); Controle social – garantia de controle social (artigo 142) e continuidade da gestão pública (artigo 143); e, por fim, a suspensão temporária e destituição de autoridades eleitas, departamentais, regionais e municipais é tratada entre os artigos 144 e 149. O texto da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 contabiliza ainda dezessete disposições transitórias, além de disposições ab-rogatórias, disposições derogatórias e finais.

Dos temas acima mencionados, do artigo 120 ao artigo 137 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização está esmiuçada a coordenação entre o nível central de Estado e as entidades territoriais autonômicas, o que deve ser feito pelo estabelecimento do Conselho Nacional de Autonomias (CNA). Também dentro deste escopo normativo está a criação do Serviço Estatal de Autonomias (SEA), entidade pública descentralizada vinculada ao Ministério das Autonomias. A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 traz o objeto (artigo 125), a natureza (artigo 126), a estrutura (artigo 127), a autoridade máxima executiva (artigo 128) e as atribuições (artigo 129) do Serviço Estatal de Autonomias. É a partir dos dados desta instituição que é possível aferir a produção legislativa das entidades territoriais autonômicas desde a Constituição de 2009 e a consequente regulamentação das autonomias pela Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. Este é o objeto do tópico seguinte.

3.3 A SITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DAS AUTONOMIAS POLÍTICAS NA BOLÍVIA

O Serviço Estatal de Autonomias boliviano criado pela Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 é definido, no teor do artigo 129, pelas suas atribuições institucionais, as quais consistem na análise e avaliação do exercício das competências de cada entidade territorial autonômica e também na administração do registro das normas confeccionadas por cada entidade territorial autonômica e pelo próprio nível central de Estado naquilo que tange o regime autonômico da Bolívia.

O presente tópico da pesquisa tem por base os dados coletados junto ao Serviço Estatal de Autonomias da Bolívia mediante pesquisa de campo no país, em que foi possível a visita ao Ministério das Autonomias e contato direto com o assessor geral do referido Ministério, Fernando A. Avila Mercado, no dia 21 de julho de 2014. Na oportunidade, além das explicações gerais sobre o funcionamento do órgão, o citado assessor disponibilizou o documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*”²⁷⁸, publicado em março de 2014²⁷⁹.

O documento supracitado abrange a quantidade de leis das entidades territoriais autonômicas emitidas durante o período de julho de 2010 – logo após a publicação da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 – a junho de 2013, alimentado pelo *Sistema de Información de la Normativa Autonómica* (SINA), o que permite conhecer o modo de desenvolvimento do processo autonômico tendo em vista os processos legislativos que apontam para a descentralização do Estado Plurinacional da Bolívia.

A metodologia utilizada pelo documento arrolado confere, primeiramente, a competência individual de uma entidade territorial autonômica e, sem seguida, o assunto inerente de uma determinada entidade territorial autonômica, ou seja, a matéria própria de sua competência. Em outras palavras, se analisa a autonomia em função da competência individualizada e depois em função de seu próprio interesse, o que significa assunto inerente ao governo autônomo.

O tratamento dos dados realizado pelo Serviço Estatal de Autonomias da Bolívia trabalha com o desenvolvimento legislativo no Estado Plurinacional, com a legislação do nível central de Estado, com a legislação dos governos autônomos departamentais e com a legislação dos governos autônomos municipais. Dois tipos autonômicos não são averiguados no documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*”: a autonomia indígena originária campesina e a autonomia regional. Assim, a pesquisa se concentra, primeiramente, na análise da produção legislativa relativas ao nível central de Governo, às autonomias departamentais e municipais.

²⁷⁸ Vale destacar que a publicidade dos documentos institucionais a respeito das autonomias na Bolívia é amplo, podendo ser encontrado, não apenas o documento em tela, como outros, no endereço eletrônico: <http://sea-autonomias.gob.bo/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=13:publicaciones&Itemid=120>. Acessado em 08/02/2015.

²⁷⁹ Em razão de este documento consistir em uma publicação anual no mês de março cuja referência é o exercício anterior, os dados de 2014 apenas estarão disponíveis, possivelmente, em março de 2015, portanto, materialmente impossíveis de serem analisados no âmbito desta pesquisa.

3.3.1 O desenvolvimento do processo legislativo – municipal, departamental e nível central de Estado – na Bolívia entre julho de 2010 e junho de 2013

Ao considerar o processo legislativo geral no Estado Plurinacional, o documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*” faz um trabalho comparativo na quantidade de leis promulgadas tendo por base três esferas autonômicas: o nível central do Estado (NCE), os governos autônomos departamentais (GAD) e os governos autônomos municipais (GAM).

O documento em análise, além de trazer os números da produção legislativa de cada entidade territorial autonômica dos três tipos acima em perspectiva comparada, também aborda individualmente cada tipo de produção legislativa. Esta forma de análise, todavia, não é considerada no escopo da pesquisa, tendo em vista que seria redundante se reportar a cada entidade territorial autonômica de maneira isolada, mesmo porque o objetivo da pesquisa refere-se à mudança política advinda da institucionalização de autonomias enquanto parte inerente do Estado Plurinacional, então, a produção legislativa após a Constituição da Bolívia de 2009 é suficiente para demonstrar o cenário político tangente à descentralização operada no país atualmente. A Tabela 01 abaixo demonstra o total de leis emitidas por cada esfera autônoma de governo:

Tabela 01 - Total da produção legislativa por entidade territorial autonômica na Bolívia

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	136	168	297	319	920
GAM	05	27	66	112	210
NCE	79	142	111	149	481
Total de Leis por esfera autonômica	220	337	474	580	1611

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

A partir do quadro é nítida a desproporção entre a produção legislativa²⁸⁰ das distintas esferas autonômicas. Em termos percentuais, entre julho de 2010 e junho de 2013, os GAD foram responsáveis por 57% desta produção legislativa, ao passo que o NCE produziu 30% e os GAM apenas 13%. O documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado*

²⁸⁰ Esta produção legislativa refere-se apenas aos órgãos legislativos, pois a autonomia legislativa tem por base esse tipo específico de produtor normativo. Portanto, não são quaisquer normas ou regulamentos que configuram como produção legislativa. No caso, ao nível central do Estado corresponde a Assembleia Legislativa Plurinacional, enquanto que nos governos autônomos departamentais e governos autônomos municipais, são, respectivamente as Assembleias Legislativas Departamentais e os Conselhos Municipais.

Plurinacional de Bolivia (2010-2013)” parte da hipótese de que a baixa produção dos GAM se deve “*posiblemente porque éstos aún mantenían la práctica de emitir ordenanzas municipales como principal instrumento normativo dentro del Ordenamiento Jurídico Minicipal*”²⁸¹ (BOLIVIA, 2014, p. 12).

O Serviço Estatal de Autonomias da Bolívia prevê que a produção legislativa dos GAM tende a superar a dos GAD e a do NCE, pois existem muito mais governos autônomos municipais do que departamentais, em uma proporção de trinta e sete para um. Isto pode ser vislumbrado pelo crescimento da produção legislativa dos GAM, a qual aumentou de julho de 2010 para junho de 2013. Em 2010, os GAM foram responsáveis por 2% de toda a produção legislativa comparando-se os três níveis autonômicos analisados. Este percentual cresceu significativamente nos anos seguintes, correspondendo a 8% em 2011, 14% em 2012 e 19% em 2013.

Sem qualquer pretensão de contrariar a hipótese do Serviço Estatal de Autonomias, a qual faz sentido prático, o argumento da pesquisa amplia este cenário ao trazer outro elemento a ser considerado, de caráter histórico e político: a reivindicação de autonomias por parte dos departamentos é preponderante, pelo menos, desde a Guerra Federal do final do século XIX. Assim, pelo menos neste primeiro momento de possibilidades institucionais para o exercício das autonomias na Bolívia, a alta produção legislativa dos GAD coaduna com a história relativa à busca por descentralização política no país. Não por acaso, o percentual desta produção legislativa dos GAD foi alto, consistindo em 62% do total em 2010, 50% em 2011, 63% em 2012 e 55% em 2013, o que importa, sempre, em pelo menos metade de toda a produção legislativa do país.

Claro que o fato de a proporção numérica de GAM superar em muito a quantidade de GAD, lógica e matematicamente, permitirá o avanço percentual da produção legislativa dos GAM sobre a produção legislativa total, contudo, isto não afasta a questão histórica e política de reivindicação autonômica por parte dos departamentos, mesmo porque os municípios também se encontram entre os entes políticos que buscavam maior descentralização. São perspectivas complementares que se encontram no bojo da pesquisa. Em todo caso, com o regime de autonomias inaugurado pela Constituição da Bolívia de 2009, o NCE deixou de centralizar o processo político legislativo, pois seu percentual de produção caiu de 2010 para 2013, sendo 36% do total em 2010, taxa mantida em 2011, mas caindo para 23% em 2012 e praticamente se mantendo próxima disto em 2013, com 26% do total da produção legislativa.

²⁸¹ “possivelmente porque estes ainda mantenham a prática de emitir ordenanças municipais como principal instrumento normativo dentro do Ordenamiento Jurídico Municipal” (tradução livre).

Isto quer dizer que a descentralização baseada no regime autonômico da Constituição Política de 2009 tem sido efetivada.

O quadro geral do desenvolvimento legislativo no Estado Plurinacional da Bolívia pode ser visualizado de maneira mais específica a partir das vezes que uma entidade territorial autonômica legislou de acordo com o tipo de competência. A Tabela 02 abaixo demonstra esta conjuntura, sendo que uma lei pode versar sobre duas ou mais competências de um mesmo tipo de competência e também sobre mais de um tipo²⁸²:

Tabela 02 - Quantidade de vezes que uma entidade territorial autonômica legislou de acordo com o tipo de competência

Nível de Governo/Competências	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	134	203	368	320	1025
Compartilhadas NCE e ETA	03	-	-	02	05
Exclusivas do GAD	131	203	368	318	1020
GAM	06	27	74	96	203
Exclusivas do GAD	-	-	-	01	01
Exclusivas do GAM	06	27	74	95	202
NCE	216	257	230	307	1010
Compartilhadas do IOC	01	-	-	01	02
Compartilhadas NCE e ETA	43	68	36	35	182
Concorrentes do IOC	02	-	-	02	04
Concorrentes NCE e ETA	13	08	17	21	59
Exclusivas NCE	114	128	130	160	532
Privativas NCE	43	53	47	88	231
Total de vezes que se legislou competências	356	487	672	723	2238

Elaboração: SEA
Fonte: SINA

Das informações da Tabela 02 acima, nota-se a envergadura competencial do NCE, pois a esta esfera política cabe dispor sobre as competências privativas, exclusivas, compartilhadas e concorrentes, ao passo que as demais esferas autonômicas em discussão, apenas podem dispor em termos legislativos específicos – elaboração legal – sobre competências exclusivas e compartilhadas. Quando se verifica a quantidade de vezes que uma entidade territorial autonômica legislou sobre um tipo de competência, é perceptível a extensão legislativa referente aos GAD – 1020 destes contra 202 dos GAM e 532 do NCE. Esta evidência reforça o argumento de que, a partir do regime autonômico previsto na

²⁸² Esta informação é necessária porque uma lei não corresponde numericamente a um tipo de competência.

Constituição da Bolívia de 2009, o acesso às autonomias pelos departamentos tem sido bastante desenvolvido.

Por outro lado, as competências compartilhadas dos GAD são pouco exercidas. Ora, as competências compartilhadas são aquelas em que o NCE e outras esferas autonômicas legislam de forma complementar, sendo que a lei básica fica a cargo do NCE e a lei de desenvolvimento da lei básica é da alçada da entidade territorial autonômica. Neste caso, enquanto o NCE exerceu tal prerrogativa e produziu uma lei básica 182 vezes, o GAD só correspondeu em 05 oportunidades. O que é possível inferir da Tabela 02 é que se exerce a competência exclusiva, aquela que é própria de cada ETA de forma bastante contundente, pois se constitui na essência da descentralização do regime autonômico boliviano, sendo que os GAD a têm exercido de forma intensiva – 131 vezes em 2010, 203 vezes em 2011, 368 vezes em 2012 e 318 vezes em 2013 – e os municípios de forma crescente – 06 vezes em 2010, 27 vezes em 2011, 74 vezes em 2012 e 95 vezes em 2013.

Se a Tabela 02 mostra um fenômeno importante, das vezes em que uma legislação afeta mais de um tipo de competência, a Tabela 03 a seguir transparece as leis promovidas por cada esfera política que tangenciaram somente um tipo de competência:

Tabela 03 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que tangenciam somente um tipo de competência

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	99	235	177	190	701
GAM	04	14	33	56	107
NCE	28	64	49	46	187
Total de Leis por esfera autonômica	131	313	259	292	995

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

A proposta da Tabela 03 é trivial: uma única lei que tangencia uma só competência. Porém, tal proposta escancara a correlação direta entre a preocupação de uma esfera política com seu próprio desempenho enquanto entidade descentralizada, especialmente no caso dos GAD. O caso dos GAD chama atenção pela quantidade excessiva em que uma única lei corresponde a uma só competência. Mas, mesmo no caso dos GAM, é nítida a evolução quantitativa entre julho de 2010 e junho de 2013. Em contrapartida, dificilmente o NCE comporta tal situação, e tende a diminuir a quantidade de leis do tipo sugerido pela Tabela 03, pois, afinal, seu arsenal competencial desde o escopo normativo propõe o ato de legislar em mais de uma competência.

Ademais, o modelo supracitado é o que mais acontece em termos de produção legislativa, sobretudo a partir dos GAD, sendo que o ápice de produção foi o ano de 2011, em consequência das possibilidades institucionais concedidas pela Constituição da Bolívia de 2009 e pela Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. Acontece que, quanto mais se disciplina uma competência através de uma lei específica relativa à uma determinada matéria, mais se esgota o assunto, então, quanto mais se legisla, menor fica a possibilidade institucional de se regulamentar, pois, logicamente, já foi regulamentado pela legislação. Por outro lado, os GAM tendem a aumentar sua produção legislativa, pois suas temáticas de competência são amplas, assim como sua proporção numérica em relação aos GAD.

O modelo seguinte, expresso na Tabela 04, demonstra outro fenômeno legislativo assaz importante no contexto do desenvolvimento das autonomias políticas na Bolívia a partir da produção legislativa, a saber, a quantidade de leis que tangenciam mais de uma competência:

Tabela 04 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônoma que tangencia mais de uma competência

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	20	42	87	45	194
GAM	01	06	17	18	42
NCE	47	62	50	73	232
Total de Leis por esfera autônoma	68	110	154	136	468

Elaboração: SEA
Fonte: SINA

A maior quantidade de leis de acordo com este modelo provém do NCE. Tal situação se torna razoável à medida que o NCE agrupa maiores possibilidades competenciais, então, a chance de uma lei proveniente do NCE tocar mais de uma competência é normal dentro de seu aparato de atribuições institucionais. Assim mesmo, os GAD produziram várias leis que afetam mais de uma competência, devido ao fato de estarem respaldados pela Constituição de 2009 a tratar sobre assuntos que antes não eram possíveis. A produção legislativa referente a este modelo por parte dos GAM é muito baixa ainda, apesar de crescente, mas, como nos demais modelos, há uma projeção de que o número aumente substancialmente tendo em vista a proporção numérica de ETA deste tipo.

Aspecto importante no cenário do desenvolvimento das autonomias políticas na Bolívia em função da produção legislativa das ETA remete às leis que são criadas a partir de

uma lei que regulamentou alguma competência, o que quer dizer que uma lei é produzida vinculada a uma lei competencial²⁸³, conforme a Tabela 05²⁸⁴:

Tabela 05 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônoma vinculadas de acordo com tipo de competência

Nível de Governo/Competências	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	41	24	41	62	168
Concorrentes do IOC	-	02	-	01	03
Concorrentes do NCE e ETA	11	14	36	30	91
Exclusivas do NCE	02	04	04	10	20
Exclusivas do IOC	01	01	-	01	03
Exclusivas do GAM	26	08	05	28	67
Privativas do NCE	05	05	01	02	13
GAM	-	02	06	08	16
Concorrentes do NCE e ETA	-	01	03	05	09
Exclusivas do NCE	-	-	03	02	05
Privativas do NCE	-	01	-	01	02
NCE	11	18	16	24	69
Concorrentes do IOC	-	01	-	-	01
Exclusivas do GAD	05	13	10	16	44
Exclusivas do IOC	06	02	03	03	14
Exclusivas do GAM	06	14	12	20	52
Total de vezes que se legislou (competências)	52	44	63	94	253

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

É conspícuo ter em vista que uma lei vinculada não invade, necessariamente, outra competência que não é a sua, situação que contrariaria não somente a Constituição da Bolívia de 2009, mas qualquer perspectiva de direito constitucional contemporâneo, pois o estabelecimento de competências é uma delimitação jurídica à organização política estatal. Aliás, o estabelecimento de competências, sobretudo as exclusivas, compõe a reivindicação de descentralização, o que significa dizer que é o regime competencial a forma de se

²⁸³ O Serviço Estatal de Autonomias ilustra da seguinte forma: “*Un buen ejemplo de Ley Vinculada es aquella por la cual un GAD prioriza en su presupuesto la construcción de un Hospital del Tercer Nivel. En el ejemplo expuesto, la ley no tiene por objeto regular el sector salud, sino regular el presupuesto destinándolo a una obra*” (BOLÍVIA, 2014, p. 18).

²⁸⁴ Assim como no quadro 02, neste também uma lei não corresponde numericamente a um tipo de competência.

equacionar a autonomia. Então, a produção de uma lei vinculada não gera propriamente uma situação de confusão competencial cuja consequência seria o surgimento de antinomias²⁸⁵.

Os dados compilados na Tabela 05 trazem reflexões relevantes em termos institucionais como, por exemplo, “*que efectos podría tener la modificación de la distribución de responsabilidades en una competencia compartida o concurrente*”²⁸⁶ (BOLÍVIA, 2014, p. 18). Em tal propositura, caso um tipo de competência fosse modificado quanto à temática de abrangência, o processo político de produção legislativa seria diferente. Nesse diapasão, outra reflexão possível refere-se à complementaridade de normas em um Estado com autonomias, pois ainda se trata de um Estado com níveis distintos de poder político institucionalizado, o que revela a necessidade de normas não apenas que regulamentem determinada matéria, mas também que a possibilite ser efetivada.

Os GAD são as entidades territoriais autonômicas que mais produzem leis vinculadas, autorizadas pelas competências concorrentes que mantêm junto ao NCE²⁸⁷. Interessa na tabela a quantidade de vezes em que o NCE produziu uma lei vinculante tendo em vista as competências exclusivas dos GAD – 44 vezes entre julho de 2010 e junho de 2013 – e as competências exclusivas dos GAM – 52 vezes entre julho de 2010 e junho de 2013. Também tem destaque a quantidade de vezes em que os GAD promulgaram uma lei vinculante ligada às competências exclusivas dos GAM – 67 vezes entre julho de 2010 e junho de 2013.

A lógica, partindo-se do pressuposto da autonomia política, é que quanto mais urgente um assunto a ser regulamentado por um determinado ETA, maior a quantidade de leis vinculantes no que tange àquele assunto, pois “*demuestra la relevancia de estos sectores en la gestión de los GAD y los GAM*”²⁸⁸ (BOLÍVIA, 2014, p. 19). Como são nos municípios que se estabelecem as estruturas físicas dos assuntos legislados, é justamente em relação às competências exclusivas dos GAM que se produzem mais leis vinculantes. O que fica desta relação é que o regime autonômico constitucional e sua regulamentação infraconstitucional

²⁸⁵ O conceito de antinomia é controverso na teoria do direito. Em termos etimológicos – deriva do grego –, significa o conflito entre normas: “contradição real ou aparente, evidenciada entre duas leis, o que torna de certo modo difícil a sua interpretação” (SILVA, 2004, p. 114). A teoria do direito não é uníssona na existência do fenômeno, pois não haveria essencialmente um conflito normativo, mas simplesmente uma necessidade de conformar normas distintas tendo em vista o direito como um todo. Por se tratar de temática específica na seara jurídica, a antinomia não constitui objeto de discussão nesta pesquisa.

²⁸⁶ “que efeitos poderiam ter a modificação da distribuição de responsabilidades em uma competência compartilhada ou concorrente” (tradução livre).

²⁸⁷ Uma ilustração de como se processa isto é evidenciada pelo documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*”. O exemplo trata de competência concorrente na gestão do sistema de saúde e educação. Acontece de neste cenário, o NCE produz lei sobre o tema e o GAD regulamento a lei por uma lei vinculante sobre saúde e outra sobre educação. No caso, ambas as leis referem-se a uma competência de gestão de saúde e educação, a qual é concorrente, então, as duas leis vinculantes são contabilizadas pelo SINA como uma, pois refere-se à competência (BOLÍVIA, 2014, p. 19).

²⁸⁸ “demonstra a relevância destes setores na gestão dos GAD e dos GAM” (tradução livre).

não apenas possibilitam um modelo mais descentralizado, como o implementa institucionalmente, pois os distintos ETA ao legislarem sobre um assunto de seu interesse próprio acabam legislando de forma conjunta com outras leis, complementando-se entre si e estabelecendo limites legais e institucionais mais precisos no desenvolvimento do processo político legislativo.

Com o aporte institucional que viabiliza o regime autonômico desde a Constituição de 2009, na Bolívia as diversas esferas legislativas relativas às suas respectivas ETA têm produzido leis acerca de seus estritos interesses internos, ou seja, existe uma espécie de produção legislativa que reflete apenas questões muito próprias de uma determinada ETA, de modo a tecer a ação política normal dentro de um espectro de autonomias, pois se uma ETA possui esta prerrogativa, é razoável que a mesma disponha sobre seu próprio interesse em termos de gestão, configurando leis sobre assuntos inerentes à prática governamental, conforme a Tabela 06:

Tabela 06 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica sobre assuntos inerentes à prática governamental

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	134	162	290	299	885
GAM	05	25	59	92	181
NCE	73	140	104	138	455
Total de Leis	212	327	453	529	1521

Elaboração: SEA
Fonte: SINA

Uma vez mais é possível atestar a reivindicação departamental por autonomia política se confirmar na quantidade de leis aprovadas pelos GAD no período que vai de julho de 2010 a junho de 2013. Comparativamente, menos da metade das leis com este escopo foi produzida pelo NCE. Ademais, a quantidade destas leis promulgadas pelos GAM é irrisória se levar em consideração a proporção numérica entre os GAM e os GAD na Bolívia. Conforme mencionado, tal fenômeno pode ser atribuído à incipiência do regime autonômico no âmbito municipal.

Existe um tipo normativo que tem por objetivo simplesmente declarar ou reconhecer uma situação de fato em termos jurídicos, seja uma pessoa ou grupo de pessoas, seja um local ou território, seja um objeto. O própria documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*” alerta para as críticas à este tipo normativo. Apesar disto, “*este tipo de normativa (...) no es menos evidente que toda Asamblea realiza*

declaraciones o reconocimientos, siendo también parte del tráfico habitual de trabajo de un Órgano Deliberativo”²⁸⁹ (BOLÍVIA, 2014, p. 20).

Então, por mais que o ato de criar leis meramente declarativas possa suscitar uma inflação legislativa, podendo até mesmo diminuir ou retirar o valor político de uma produção legislativa, este tipo normativo é contabilizado pelo SINA. Mesmo porque o ato de o Estado declarar algo pode ser muito precioso em determinados contextos culturais, sobretudo no caso boliviano em que o Estado centralizado não reconhecia sequer a (s) etnia (s) de sua maioria populacional. Isto ambientado para localidades mais peculiares, em um espectro reduzido, se torna ainda mais urgente a questão do reconhecimento e declaração de situações de fato pelo direito.

Assim como os demais modelos expressos em tabelas, as leis declarativas ou de reconhecimento são produzidas principalmente nos GAD e no NCE, enquanto que os GAM tem uma produção tímida, de acordo com a Tabela 07 abaixo. A tendência, acompanhando o ritmo dos modelos anteriores, também neste caso, é que os GAM aumentem tal produção legislativa, inclusive porque é no âmbito municipal que se estabelecem etnias as mais variadas as quais carecem de reconhecimento estatal.

Tabela 07 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônômica a respeito de leis declarativas ou de reconhecimento

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	27	36	50	69	182
GAM	03	06	16	23	48
NCE	03	38	35	28	104
Total de Leis	33	80	101	120	334

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

A autonomia expressada como autogoverno atinge capacidade de governo próprio, também, à medida que produz legislação determinando o modo de funcionamento em si da administração pública adensada em sua esfera autônômica. Não apenas normas de acordo com as competências constitucionais e legais, de forma a regulamentá-las, são temas de legislação, pois o governo em suas pretensões enquanto ETA age mediante normas de organização, distribuição, atribuições, funções, enfim, estrutura e dinâmica de funcionamento da máquina pública nos diferentes níveis do ETA de acordo com suas devidas circunscrições, ou, se for o

²⁸⁹ “este tipo de norma (...) não é menos evidente que toda Assembleia realiza declarações ou reconocimientos, sendo também parte do tráfico habitual do trabalho de um Órgão Deliberativo” (tradução livre).

caso, jurisdições. A Tabela 08 a seguir demonstra a produção total de leis dessa categoria por ETA:

Tabela 08 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônoma a respeito de leis de organização

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	32	20	50	17	119
GAM	-	13	24	33	70
NCE	17	11	13	30	71
Total de Leis	49	44	87	80	260

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

A Tabela 08 acima abrange não somente a organização geral do governo em seu aspecto de poder executivo, mas a organização de cada órgão dentro do organismo público, como, no caso boliviano, executivo, legislativo, judiciário e eleitoral²⁹⁰. Isto porque, apesar de os órgãos legislativo, judiciário e eleitoral terem por funções precípua questões específicas distintas do ato governamental de executar pela administração, referidos órgãos também se organizam internamente, criando instituições descentralizadas ou desconcentradas²⁹¹, cada qual a partir de critérios para a execução das competências.

As informações da Tabela 08 continuam a tendência de produção legislativa das demais tabelas, em que os GAD comportam uma maior quantidade de leis produzidas até o momento, mas, uma vez mais, os GAM partem de um prognóstico crescente que deve aumentar em função da proporção numérica alta destes em relação aos GAD. O NCE regulamenta sua administração pública em todos os poderes de maneira mais rápida, pois é uma atribuição comum, então, uma vez regulamentada, a tendência é que diminua a produção legislativa do NCE em relação aos GAM e GAD.

É natural em uma atmosfera estatal descentralizada, a produção de leis que fazem referência a outro nível de governo, sem que isso consista em invasão competencial em uma perspectiva de autonomia política. Acontece que, quando se trata de vários governos com um

²⁹⁰ O levantamento destes dados deve considerar que “*los gobiernos autónomos departamentales y municipales carecen de competencia para normar sobre la organización del Órgano Judicial, toda vez que en estructura gubernamental de las entidades territoriales autónomas no se contempla un Órgano Judicial, al ser este un órgano Independiente, cuya función judicial es única, conforme lo dispone la estructura y organización funcional del Estado establecida en el Título III, Artículos 178 al 204 de la Constitución Política del Estado. Al igual que el Órgano Judicial, el Electoral es único*” (BOLÍVIA, 2014, p. 22).

²⁹¹ “**Descentralização** é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. (...) Difere da **desconcentração** pelo fato de ser esta uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica” (DI PIETRO, 2008, p. 389).

grau razoável de autonomia na condução política, mas que ainda constituem, em conjunto, um mesmo Estado, sobretudo, unitário, como é o caso boliviano, é razoável que as leis façam referência a outros níveis de governo que não apenas aquele originário da produção legislativa de acordo com a atribuição de competência.

A situação acima descrita é retratada na Tabela 09 abaixo, sendo que, o NCE, por exemplo, tem competência constitucional para legislar questões nacionais de caráter geral, como a própria Lei Marco de Autonomias e Descentralização ou mesmo a Lei de Demarcação Jurisdicional²⁹², ambas promulgadas no ano de 2010. E é justamente devido ao fato de o NCE possuir competência mais ampla que faz com que sua produção de leis que se referem à organização de outro governo seja mais alta que dos GAD e dos GAM. Afinal, faz parte da atribuição legislativa do NCE versar sobre competências compartilhadas e concorrentes, situações em que uma lei precisa ser elaborada pelo NCE e deve ser regulamentada nas demais esferas autonômicas.

Tabela 09 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autonômica que referencia outro nível de governo

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	01	01	02	-	04
Organização de outro governo	01	-	01	-	02
Organização de outro órgão Legislativo	-	01	-	-	01
Organização de outro órgão Executivo	-	-	01	-	01
GAM	01	-	-	-	01
Organização de outro governo	01	-	-	-	01
NCE	05	02	02	04	13
Organização de outro governo	04	01	01	01	07
Organização de outro órgão Judicial	-	01	-	-	01
Organização de outro órgão Executivo	01	-	01	03	05
Total de Leis	07	03	04	04	18

Elaboração: SEA
Fonte: SINA

Similares à produção legislativa que organiza outras esferas autonômicas, a lógica de confecção de leis que contêm instrução de governo também permeia o ambiente político autonômico. Este fenômeno político é reproduzido em números pela Tabela 10:

²⁹² O objeto desta lei é regular a demarcação de jurisdição indígena originária campesina em relação às demais jurisdições reconhecidas constitucionalmente.

Tabela 10 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônômica que contém instrução de governo

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	59	135	146	113	453
Instrução ao Executivo	55	134	138	111	438
Instrução ao Legislativo	13	15	13	04	45
GAM	03	20	48	65	136
Instrução ao Executivo	03	18	47	61	129
Instrução ao Legislativo	-	10	07	13	30
NCE	35	64	72	60	231
Instrução ao Executivo	32	62	72	59	225
Instrução a órgão Judicial	02	-	-	02	04
Instrução a órgão Eleitoral	01	-	01	-	02
Instrução ao Legislativo	10	03	04	06	23
Total de Leis	97	219	266	238	820

Elaboração: SEA
 Fonte: SINA

Da Tabela 10 acima se depreende que a maior parte da produção legislativa que tem por escopo instruir a pauta de uma esfera autônômica se destina ao executivo. Isto quer dizer que várias leis internas de uma determinada entidade territorial autônômica se dedicam a instruir a ação administrativa do poder executivo, seja no NCE, seja nos GAD, seja nos GAM. A tendência de produção repete as demais tabelas, sendo que os GAD fomentam mais leis do que os GAM e do que o NCE.

A ampla produção legislativa na Bolívia relacionada ao exercício das autonomias enseja a participação ativa das diversas entidades territoriais autônômicas. No entanto, há um tipo de lei que tem por objeto aprovar convênios entre governos autônômicos, inclusive, tal tipo legal é previsto pela própria Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 em seu artigo 133, tendo em vista “*el ejercicio coordinado de las competencias y la implementación conjunta de programas e proyectos*”²⁹³ (BOLÍVIA, 2014, p. 25). Contudo, no período de análise que compreende de julho de 2010 a junho de 2013, apenas os GAD produziram leis nesse sentido, objetivando celebrar acordos com outras entidades territoriais autônômicas ou com o NCE. Vale lembrar que este tipo de acordo cria obrigações e tem efeito vinculante entre as partes do mesmo, mas apenas os GAD produziram o total de 232 leis, conforme consta na Tabela 11 a seguir:

²⁹³ “o exercício coordenado das competências e a implementação conjunta de programas e projetos” (tradução livre).

Tabela 11 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônômica²⁹⁴ a respeito de convênios entre governos

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	39	22	75	96	232
Total de Leis	39	22	75	96	232

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

Além de acordo entre governos autônomos, é possível verificar a legislação a respeito não só das condições em que se podem firmar convênios intergovernativos, mas também sobre acordos com pessoas privadas ou mesmo acordos na esfera internacional. Neste esquema, o NCE aparece como o maior responsável pela produção de leis, superando em muito os GAD. Os GAM continuam sendo a menor produção legislativa. Esta conjuntura está detalhada na Tabela 12 abaixo:

Tabela 12 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônômica que regulamentam convênios

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	06	12	33	27	78
GAM	-	-	03	01	04
NCE	28	54	24	23	129
Total de Leis	34	66	60	51	211

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

Por fim, existe uma produção legislativa assaz relevante no contexto boliviano atual que se reporta à participação e controle social. Obviamente que a participação e, principalmente, o controle social são aspectos ligados à gestão pública da administração governamental como um todo. Ao mesmo tempo, o avanço institucional da participação e do controle social são reivindicações políticas que foram constitucionalizadas, portanto, aparecem como itens que devem ser desenvolvidos cada vez mais desde o âmbito da esfera autônômica. A desenvoltura deste tipo de produção legislativa segue de acordo com a Tabela 13 abaixo:

²⁹⁴ Apenas o GAD produziu este tipo de produção legislativa.

Tabela 13 - Quantidade da produção legislativa por entidade territorial autônômica a respeito de controle e participação social

Nível de Governo	2010	2011	2012	2013	Total dos exercícios
GAD	01	02	06	-	09
GAM	01	-	03	29	33
NCE	05	01	03	07	16
Total de Leis	07	03	12	36	58

Elaboração: SEA

Fonte: SINA

Não há uma produção massiva de leis cujo objeto seja a participação e o controle social, sobretudo se comparado com outros tipos de produções legislativas. Além disso, o documento “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*” ora analisado ressalta que “*esta temática no es trabajada por los gobiernos a través de una norma específica de participación y control social solamente, sino que el tema es abordado en esas leyes específicas y también en otras que tocan temas sectoriales*”²⁹⁵ (BOLÍVIA, 2014, p. 28).

Assim, a temática de participação e controle social pode estar dispersa em legislação não específica sobre o tema, mesmo porque, por excelência, reflete uma temática difusa passível de tratamento normativo em diversas produções legislativas. Não obstante, de acordo com a Tabela 13 acima, é visível a crescente produção legislativa a respeito de participação e controle social por parte dos GAM, especialmente se considerado o ano de 2013 que, na realidade, compreende do mês de janeiro ao mês de junho. Tal crescimento no número de leis relacionadas à temática abordada pode ser atribuído à imposição normativa dada pela Lei 341 de Participação e Controle Social de 2013²⁹⁶, a qual impôs um prazo aos GAM para dispor de participação e controle social.

Da análise do desenvolvimento do processo legislativo geral no Estado Plurinacional da Bolívia entre julho de 2010 e junho de 2013 presente na “*Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*”, é possível vislumbrar um quadro de produção legislativa por parte de duas entidades territoriais autônômicas que não tinham autonomia política para trabalhar seus interesses desde o âmbito do poder legislativo,

²⁹⁵ “esta temática não é trabalhada pelos governos através de uma norma específica de participação e controle social apenas, mas o tema é abordado nestas leis específicas e também em outras que tocam temas setoriais” (tradução livre).

²⁹⁶ Disponível em <<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92662/108063/F1298103018/BOL92662.pdf>>. Acessado em 18/02/2015.

o que impedia a consecução da autonomia em si, sobretudo em sua forma mais básica de expressão enquanto descentralização do poder político estatal.

A reivindicação por autonomias em que uma das formas mais cabais é a produção legislativa a partir de seus próprios interesses, no exercício da capacidade de autogoverno, que produz leis dentro de sua própria esfera de competência, foi institucionalizada pela Constituição da Bolívia de 2009 configurando um cenário político diferente do anterior, ou seja, distinto da estrutura política dada pela Constituição boliviana de 1967, mesmo com suas reformas posteriores.

No geral, configurou-se não só uma reestruturação da produção legislativa, como uma evidência de que o acesso histórico à autonomia, principalmente por parte dos departamentos, era uma urgência política no país. A produção legislativa alta dos GAM em relação aos GAD e ao NCE reproduz essa perspectiva histórica, sendo que a maior parte dos tipos de produção legislativa tem os GAD como protagonistas, como uma correlação entre instituição e agência no caso boliviano a partir da Constituição de 2009. Na sequência, é realizada uma breve explanação do desenvolvimento das autonomias políticas dos povos indígenas originários campesinos.

3.3.2 O desenvolvimento das autonomias indígenas originários campesinas

A autonomia indígena originário campesina, reivindicação social, é a novidade institucional mais chamativa da Constituição da Bolívia de 2009. Afinal, de acordo com os argumentos colacionados ao longo desta pesquisa, existe uma exclusão histórica, sobretudo a partir da participação política, desde o constitucionalismo no século XIX, em que as instituições não atendem aos anseios de parcela não apenas significativa, mas também etnicamente predominante na Bolívia.

Se a institucionalização da plurinacionalidade na Constituição da Bolívia de 2009 é o reconhecimento formal do Estado de seu próprio quadro populacional baseado na diversidade, o desenvolvimento das autonomias é a efetivação política do mesmo fato, sendo que a descentralização configura como aspecto mais evidente da autonomia. Ao mesmo tempo, o binômio plurinacionalidade-autonomia não se opera de maneira instantânea, o que enseja a desenvoltura de um conjunto de ações políticas consistindo em um processo amplo de desenvolvimento autônomo a partir da institucionalização da plurinacionalidade.

A nota acima serve como um alerta a respeito do desenvolvimento das autonomias indígenas originários campesinas, pois tamanha reivindicação histórica não pode ser satisfeita de modo simples e trivial, mesmo porque a instituição, por mais que se molde melhor à realidade, como é o entendimento da pesquisa acerca da Constituição da Bolívia de 2009, ainda é insuficiente para abarcar todas as pretensões sociais e reivindicações históricas de povos tão distintos, diversos, díspares e divergentes como os que compõem os indígenas²⁹⁷ na Bolívia.

O procedimento para o acesso às autonomias indígenas originários campesinas está previsto, principalmente, na Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. De acordo com a exposição, a autonomia municipal foi uma condição dada pela Constituição da Bolívia de 2009. Já a autonomia departamental foi avalizada pelo referendo de 02 de julho de 2006 combinado com o referendo de 06 de dezembro de 2009. Nesse sentido, todos os departamentos ascenderam à condição autonômica pelos referendos, em especial o de 2009, sendo ratificados pela Constituição de 2009.

Ainda no referendo de 06 de dezembro de 2009, houve a opção para os municípios, de acesso destes à condição de autonomias indígenas originários campesinas e autonomias regionais – conjunto de municípios. A única autonomia regional constituída na Bolívia é a Autonomia Regional do Chaco Tarijeño²⁹⁸. Com relação às autonomias indígenas originários campesinas, 11 municípios adotaram a qualidade deste tipo autonômico no referendo de 06 de dezembro de 2009. Na realidade, 11 municípios participaram do referendo: San Pedro de Totora Marka (Oruro), Charagua (Santa Cruz), Uru Chipaya (Oruro), Pampa Aullagas (Oruro), Mojocoya (Chuquisaca), Huacaya (Chuquisaca), Tarabuco (Chuquisaca), Charazani (La Paz), Jesús de Machaca (La Paz), Chayanta (Potosí) e Salinas de Garci Mendoza (Oruro). Atualmente, além destes 11 municípios, Raqaypampa (Cochabamba)²⁹⁹ alcançou também a condição de autonomia indígena originário campesina com um processo tardio concluído em 2013.

O referendo de acesso às autonomias indígenas originários campesinas é o primeiro procedimento a ser observado. Com ele se adquiriu a condição autonômica do tipo em tela. Porém, interessa pontuar que, apenas podem pleitear a autonomia indígena originário campesina, os municípios e regiões que obtenham junto ao Ministério de Autonomias o

²⁹⁷ Conforme visto no capítulo anterior, mesmo a terminologia “indígena” imprime problemas.

²⁹⁸ Esta informação está no sítio virtual <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/autonomias/tipos-de-autonomias.html>>, acessado em 13/02/2015. Não é objeto desta pesquisa casos isolados de autonomias na Bolívia, mas apenas o desenvolvimento das autonomias políticas desde o viés constitucional.

²⁹⁹ O acesso é previsto no artigo 50 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização, em que se prevê a conversão de município em autonomia indígena originário campesina.

certificado de território ancestral, conforme preceitua o artigo 56 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 em que são estabelecidos os requisitos de acesso. A partir deste documento formal, são recolhidas assinaturas para que se viabilize a iniciativa popular para o referendo, de acordo com o artigo 50 da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010.

No caso dos 11 municípios que optaram pela condição autonômica do tipo indígena originário campesino no referendo de 06 de dezembro de 2009, os mesmos obtiveram o certificado de ancestralidade territorial e responderam ao referendo. No caso do município de Raqaypampa – ou outro que queira aceder à tal tipo autonômico – após a obtenção do certificado de ancestralidade, por não ter optado no referendo de 2009, promoveu coleção de assinaturas para referendo deste tipo em 2013. A continuidade do procedimento para efetivar a autonomia indígena originário campesino requer ainda, a elaboração de estatuto autonômico próprio – prazo médio de dois anos – com a subsequente apreciação do mesmo pelo Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia. A entrega dos estatutos a partir de setembro de 2012 imprime ao Tribunal para que este ponha em pauta um determinado estatuto, ocasião em que se declara a constitucionalidade – ou não – do estatuto.

Apenas a declaração de constitucionalidade por parte do Tribunal Constitucional Plurinacional demora quase 02 anos. A decisão do Tribunal enseja a adequação dos estatutos no que diz respeito aos artigos postos sob observação. Este procedimento é célere, e tão logo é realizada a adequação, o estatuto é entregue novamente, com as alterações, ao Tribunal Constitucional Plurinacional, para, em seguida, ser posto sob votação em forma de referendo para aprovação do mesmo. Este é o procedimento padrão estipulado pela lei.

Ao analisar a situação geral do desenvolvimento do tipo autonômico indígena originário campesino, Gonzalo Vargas Riva, atual vice-ministro de autonomias indígenas originários campesinos e organização territorial, através de posicionamento publicado no jornal “*La razón*”³⁰⁰ no dia 08 de fevereiro de 2015, reportou questões importantes a respeito da temática em análise. De acordo com a publicação, doze nações e povos indígenas originários campesinos estão em processo de consolidação autonômica, perfazendo uma novidade institucional em que o município cede lugar a uma nova instituição de traços indígenas originários campesinos. Em outras palavras, é criada uma nova entidade política autonômica no âmbito boliviano.

³⁰⁰ Jornal de circulação nacional na Bolívia. A publicação está disponível no sítio eletrônico <http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Autonomias-indigenas-proceso-avanza_0_2213178747.html>. Acessado em 09/02/2015.

Gonzalo Vargas Riva destaca como grande entrave do processo autonômico de autonomias indígenas originários campesinas o próprio prazo legal, afinal a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 estabelece prazo de 02 anos em suas disposições transitórias para que se efetive este tipo de autonomia. Então, nesse sentido, o prazo legal parte de um projeto ideal com tempo muito curto, o que destoou das dificuldades reais que se impuseram diante do desenvolvimento das autonomias indígenas originários campesinas. Dentre as principais dificuldades³⁰¹, na publicação em comento, Gonzalo Vargas Rivas destacou os custos econômicos, a oposição interna relativa aos municípios que pleitearam autonomia indígena originário campesino, burocracia estatal, ausência de vontade política desde o próprio Estado, e até mesmo os líderes locais, os quais se constituem de forma transitória, pois a instituição ainda é incipiente e não tem sua composição estatutária de escolha de líderes de forma permanente, ainda que rotativa. A situação do desenvolvimento das autonomias indígenas originários campesinas, a qual já passou, pelo menos, pelo referendo e está, também, pelo menos, na fase estatutária, por enquanto, é o seguinte:

Tabela 14 - Situação das autonomias indígenas originários campesinas

ETA – AIOC	ESTATUTO	CONSTITUCIONALIDADE
SAN PEDRO DE TOTORA MARKA (ORURO)	Satisfeito	Satisfeito
CHARAGUA (SANTA CRUZ)	Satisfeito	Satisfeito
HUACAYA (CHUQUISACA)	Satisfeito	Satisfeito
MOJOCOYA (CHUQUISACA)	Satisfeito	Satisfeito
URU CHIPAYA (ORURO)	Satisfeito	Parcial*
PAMPA AULLAGAS (ORURO)	Satisfeito	Parcial
RAQAYPAMPA (COCHABAMBA)	Satisfeito	Parcial
TARABUCO (CHUQUISACA)	Avançado	Pendente
JESÚS DE MACHACA (LA PAZ)	Avançado	Pendente
CHARAZANI (LA PAZ)	Avançado	Pendente
SALINAS DE GARCÍ MENDOZA (ORURO)	Parado	Pendente
CHAYANTA (POTOSÍ)	Parado	Pendente

Elaboração: Própria

Fonte: Viceministerio de Autonomías Indígenas Originário Campesinas y Organización Territorial³⁰²

³⁰¹ Importa ressaltar, que na própria publicação, Gonzalo Vargas Rivas compara a estratégia multicultural do Estado boliviano com a Lei de Participação Popular de 1994 foi mais efetiva e consistente, com recursos nacionais e burocracia mais institucionalizada, porém, o efeito disto foi a obstrução da autonomia em si dos territórios ancestrais cujo efeito evidente foi não só uma maior estratificação social como também a sobreposição de valores capitalistas às comunidades.

³⁰² Disponível em <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/633-autonomias-indigenas-un-proceso-que-avanza-.html>>. Acessado em 13/02/2015.

* No dia 12 de fevereiro de 2015, Uru Chipaya entregou a adequação do Estatuto ao Tribunal Constitucional Plurinacional. Por se tratar de um único artigo de adequação, espera-se que a constitucionalidade seja declarada em breve³⁰³.

Na Tabela 14 acima está discriminada a situação de desenvolvimento das autonomias indígenas originárias campesinas. Mesmo os casos mais avançados em que se verificou e se aprovou a constitucionalidade da ETA, ainda falta a completa definição da questão recursal financeira, que ainda é um problema no contexto boliviano. Existem ainda outros processos que pretendem alçar à condição de autonomia indígena originária campesina:

Tabela 15 - Situação das localidades que pretendem adquirir condição de autonomia indígena originária campesina

LOCALIDADE	SITUAÇÃO
INQUISIVI* (LA PAZ)	Inativo
TURCO* (ORURO)	Inativo
CARANGAS** (ORURO)	Referendo Negativo
HUARI* (ORURO)	Inativo
MACHARETI*** (CHUQUISACA)	Em curso
LAGUNILLAS*** (SANTA CRUZ)	Em curso
GUTIÉRREZ*** (SANTA CRUZ)	Em curso
CURVA*** (LA PAZ)	Em curso
SANTIAGO DE ANDAMARCA*** (ORURO)	Em curso
YURACARES**** (COCHABAMBA)	Em curso
MONTE VERDE**** (SANTA CRUZ)	Em curso
LOMERÍO**** (SANTA CRUZ)	Em curso
MARKA CAMATA**** (LA PAZ)	Em curso
JATUN YURA**** (POTOSÍ)	Em curso
TERRITORIO INDÍGENA MULTIÉTNICO**** (BENI)	Em curso
CAVINEÑO**** (BENI)	Em curso
CORQUE MARKA junto a outros**** (ORURO)	Em curso
CANTÓN CALAQUE**** (LA PAZ)	Suspensão temporária
MARCA COLOLO**** (LA PAZ)	Suspensão temporária
PUEBLO YUQUI Y JATUN AYLLU KIRKIAWI**** (COCHABAMBA)	Suspensão temporária
SANTIAGO DE ANDAMARCA*** (ORURO)	Suspensão temporária
SAN MIGUEL DE VELASCO*** (SANTA CRUZ)	Suspensão temporária

Elaboração: Própria

Fonte: Viceministerio de Autonomías Indígenas Originárias Campesinas y Organización Territorial³⁰⁴

³⁰³ Informação disponível em <<http://www.ananoticias.com/>>. Acessado em 13/02/2015.

³⁰⁴ Disponível em <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/633-autonomias-indigenas-un-proceso-que-avanza-.html>>. Acessado em 13/02/2015.

* Não tem manifestado vontade de continuar o processo, portanto, estão inativos.

** Realizou referendo, mas o resultado foi negativo.

*** Caso de acesso à autonomia indígena originário campesina via município.

**** Caso de acesso à autonomia indígena originário campesina via território indígena originário campesino.

A autonomia indígena originário campesina, diferentemente das autonomias municipal e departamental que atingiram condição autonômica com a Constituição da Bolívia de 2009, deve cumprir procedimentalização técnica minuciosa com vários requisitos para seu adimplemento. A burocratização se torna necessária, pois a reivindicação histórica deste tipo autonômico é assaz delicada para se tomar medidas políticas sem a devida cautela. Ademais, enquanto instituição política, as autonomias indígenas originários campesinas configuram uma novidade sem paralelo. Portanto, a institucionalização da plurinacionalidade desde a Constituição de 2009 tem permitido o desenvolvimento político desta autonomia na Bolívia. Porém, a questão recursal financeira deve ser considerada na plena efetivação do processo autonômico em tela, tendo em vista que sem o devido aporte financeiro a questão das autonomias e descentralização se torna algo bastante volátil e fluido.

A fonte de riquezas mais importante da Bolívia tem sido relacionada com os hidrocarbonetos. Nesse diapasão, duas frentes são consideradas no âmbito do trabalho para se visualizar a efetivação financeira das autonomias: (1) o imposto direto sobre os hidrocarbonetos (IDH); e, (2) a proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal.

3.3.3 O imposto direto sobre os hidrocarbonetos

A geração de recursos na Bolívia é bastante ampla, contemplando diversas fontes. Darío Monasterio Suárez (2013, p. 49-50) indica como fontes de recursos departamentais as regalias para os departamentos produtores, o imposto especial sobre hidrocarbonetos e derivados (IEHD), o fundo compensatório departamental, as transferências firmadas e extraordinárias, os créditos internos e externos, ingressos gerais – serviços, usufrutos, vendas de bens, heranças e doações –, e, finalmente, recursos do imposto direto sobre os hidrocarbonetos.

O autor em destaque acima arrola também as fontes de recursos municipais: coparticipação tributária, ingressos gerais – renda presumida de proprietários de bens –,

patentes e taxas municipais, alguns impostos municipais³⁰⁵, e, por fim, recursos do imposto direto sobre os hidrocarbonetos (SUÁREZ, 2013, p. 50).

Os recursos departamentais e municipais têm em comum a fonte no imposto direto sobre hidrocarbonetos. Não por acaso os hidrocarbonetos têm sido responsáveis pela bonança econômica que passa a Bolívia nos últimos anos³⁰⁶ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 698-699).

A relação atual entre riqueza natural e a distribuição dos recursos passa pela Guerra do Gás ocorrida no segundo semestre de 2003. Este evento revelou a reivindicação social sobre uma riqueza boliviana de suma importância para o desenvolvimento do país: o gás natural. Desde o passado colonial é comum a "entrega" dos recursos naturais em troca de produtos externos. E isto continuou durante toda a história do país, pois conforme abordado no capítulo anterior, o estanho e a prata foram os principais itens de negociação bolivianos.

A história recente, no entanto, tem demonstrado uma postura política diferente, em que os recursos naturais são encarados não somente como produtos de "troca" comercial, mas como verdadeiras riquezas do país, as quais devem ser vinculadas com o desenvolvimento social. Esta postura é o que desencadeou mudanças estruturais nas relações políticas, inclusive com a eclosão da Guerra do Gás.

Após a Guerra do Gás de 2003, portanto, o tratamento dado aos hidrocarbonetos passou a ser outro, e o governo boliviano iniciou uma série de medidas no sentido de contemporizar a riqueza nacional com as perspectivas sociais. Nesse contexto, já no governo de Carlos Mesa Diego Gisbert se "*llevó adelante el Referendo del gas*"³⁰⁷ (GISBERT; CARBONELL; FIGUEROA, 2012, p. 687). Com o fito de recuperar uma visão nacionalista da riqueza nacional mais importante do país contemporaneamente, o referendo de 18 de julho de 2004 consultou a população boliviana, principalmente, quanto à nacionalização do recurso do gás.

A partir do resultado do referendo acima, o governo de Carlos Mesa elaborou a Lei de Hidrocarbonetos³⁰⁸, a qual foi promulgada em 18 de maio de 2005. A partir desta lei que criou o imposto direto sobre os hidrocarbonetos e após a renúncia de Carlos Mesa da presidência da República boliviana, assumiu Eduardo Rodríguez Veltzé, o qual editou o

³⁰⁵ Como, por exemplo, na transferência de veículo automotivo.

³⁰⁶ O Produto Interno Bruto (PIB) de 2013, de acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), registrou crescimento de 6,8%, e as projeções do PIB boliviano também segundo o órgão, para 2014 e 2015 foram, respectivamente, 5,2% e 5,0%. Disponível em <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/texts.pdf>>. Acessado em 18/02/2015.

³⁰⁷ "Ievou adelante o Referendo do gás" (tradução livre).

³⁰⁸ Disponível em <<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%203058.pdf>>. Acessado em 18/02/2015.

Decreto Supremo 28223, de 27 de junho de 2005. Neste Decreto, o imposto direto sobre os hidrocarbonetos era dividido da seguinte maneira: 56,25% ficavam com o Tesouro Geral da Nação (TGN); 12,50% para as prefeituras – departamentos – produtoras; e, 31,25% para as prefeituras não produtoras, à razão de 6,25% para cada uma destas cinco prefeituras, a saber, Pando, La Paz, Beni, Oruro e Potosí.

Ainda no governo de Eduardo Rodríguez Veltzé, foi editado o Decreto Supremo 28421, o qual modificava a distribuição de forma a detalhar o uso recursal, sendo que do montante recebido por cada prefeitura – departamento –, 56,90% cabe à própria administração da prefeitura, 34,48% é distribuído pelos municípios de acordo com o tamanho da população e 8,62% é destinado às universidades públicas. Evo Morales Ayma, por sua vez, ao assumir a presidência, modificou também a distribuição de recursos em 24 de outubro de 2007 através do Decreto Supremo 29322, sendo que do total recebido pelas prefeituras – departamentos –, 66,99% seria distribuído aos municípios, o que implicou uma redução para 24,39% do total a cargo da prefeitura, mantido os 8,62% destinados às universidades públicas.

Em 14 de maio de 2008, Evo Morales editou o último ato normativo relativo à distribuição dos hidrocarbonetos na Bolívia, o Decreto Supremo 29565. Neste decreto é mantida a lógica percentual distributiva do Decreto Supremo 29322, contudo, é ampliado o objeto de gasto dos recursos do imposto direto sobre os hidrocarbonetos e é autorizada a firma de convênios para acessar os recursos advindos dos hidrocarbonetos às mancomunidades³⁰⁹. Então, a evolução normativa a respeito do imposto direto sobre hidrocarbonetos permite visualizar, primeiro, que a situação ocasionada pelo Decreto Supremo 28223 de 2005 era bastante problemática, pois prejudicava as prefeituras – departamentos – produtoras de hidrocarbonetos, sendo que do montante total, estas prefeituras acabavam recebendo um percentual menor do que as prefeituras não produtoras. Isto foi corrigido já no Decreto Supremo 28421, também de 2005, o qual passou a uma lógica de distribuição percentual equitativa entre prefeituras produtoras e não produtoras; contudo, este decreto trazia uma distribuição estanque e desproporcional para os municípios, o que foi modificado pelo Decreto Supremo 29322, que privilegiou os municípios em função da população de cada um destes. O Decreto 29565 manteve a distribuição percentual, mas ampliou objeto e localidades contempladas pelo imposto sobre o recurso natural.

³⁰⁹ Territórios que não apenas prefeituras – departamentos – e municípios, ou seja, os modelos incipientes dos atuais territórios indígenas originários campesinos, da atual autonomia regional e das atuais autonomias indígenas originários campesinas.

A distribuição atual do imposto direto sobre os hidrocarbonetos estabelece que 56,25% do total pertence ao Tesouro Geral da Nação e 43,75% pertencem aos departamentos. Desse total recebido pelos departamentos, 24,39% (corresponde à 10,67% do montante geral do IDH) é destinado à manutenção do mesmo, ou seja, destinado à prefeitura departamental, enquanto que 66,99% fica à cargo dos municípios (corresponde à 29,31% do montante geral do IDH) e 8,62% (corresponde à 3,77% do montante geral do IDH) é encaminhado para as universidades públicas. O total pertencente ao Tesouro Geral da Nação é distribuído da seguinte forma: 5% (corresponde à 2,81% do montante geral do IDH) para o fundo de compensação (municípios e universidades)³¹⁰; 5% (corresponde à 2,81% do montante geral do IDH) para o fundo de ajuda ao desenvolvimento do país; 5% (corresponde à 2,81% do montante geral do IDH) para os indígenas e camponeses; e, 85% (corresponde à 47,81% do montante geral do IDH) constitui o saldo do Tesouro Geral da Nação, o qual, por sua vez, compõe três frentes: (1) fundo compensatório aos departamentos produtores, (2) forças armadas e política; e, (3) outros.

A distribuição acima, apesar de previsão legal, não tem a pretensão de esgotar a matéria na Bolívia, tanto é que o governo boliviano tem promovido debates e diálogos políticos no intuito de encontrar a melhor forma de distribuição recursal em um país que possui autonomias. A proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal está consoante a este propósito.

3.3.4 A proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal

A Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, além de criar o Serviço Estatal de Autonomias, prevê também a criação de um Conselho Nacional de Autonomias. A primeira sessão do Conselho Nacional de Autonomias foi convocada no dia 07 de fevereiro de 2015, e realizada a reunião no dia 11 de fevereiro de 2015. A convocatória³¹¹ estabeleceu a composição do órgão e a pauta da reunião, a qual teve como principal objeto de discussão, além da própria instalação do Conselho, a apresentação da proposta técnica de diálogo para o Pacto Fiscal.

³¹⁰ Este é dividido apenas entre La Paz, Cochabamba e Santa Cruz, de forma proporcional.

³¹¹ Disponível em <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/634-convocatoria-al-consejo-nacional-de-autonomias.html>>. Acessado em 18/02/2015.

Institucionalmente, a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 estabelece a reunião ordinária do Conselho de Autonomias duas vezes por ano, e reuniões extraordinárias de acordo com a necessidade e a conveniência. Em razão de a composição do Conselho ser abrangente, com vinte e quatro membros derivados de todos os níveis de governo autonômico, a postura de cada membro pode variar em posições políticas divergentes; logo, se trata de um Conselho eclético. Contudo, a ideia é que o Conselho possa canalizar esforços no sentido de incrementar e viabilizar as autonomias em termos financeiros, gerindo a distribuição de recursos para o desenvolvimento autonômico na Bolívia.

Diante disso, Evo Morales Ayma, na primeira reunião, "*mencionó que el debate del Pacto Fiscal debe estar dirigido a analizar los procedimientos y destinos de los recursos económicos, y no sólo a la redistribución de los mismos, esto a fin de mejorar las condiciones de vida de los más necesitados*"³¹². O discurso político do presidente reflete a proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal, o qual tem por objetivo o bom uso dos recursos públicos a partir do diálogo e da negociação. A proposta técnica introduz a temática de pacto fiscal no mesmo viés do discurso presidencial de superação do entendimento de pacto fiscal equivaler à simples redistribuição dos recursos.

A proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal³¹³, portanto, propõe um conceito que pode ser caracterizado a partir dos seguintes atributos: (1) processo, pois não se constitui em um único ato de decisão; (2) contratual, porque exige acordos entre os sujeitos envolvidos; (3) tem como sujeitos o nível central de Estado e as entidades territoriais autonômicas; (4) participação social, tendo em vista que os cidadãos devem se envolver nas políticas do bom uso dos recursos públicos; e, (5) princípio de "viver bem" previsto desde a Constituição da Bolívia de 2009. Assim, a compreensão de pacto fiscal consiste em um processo de efetivação de acordos entre o NCE e os demais ETA considerando os cidadãos no desenvolvimento das políticas públicas promovidas pelo bom uso dos recursos públicos. Ao se conjecturar o conceito amplo de pacto fiscal, a perspectiva é o atendimento dos princípios constitucionais que primam pelo bem-estar da sociedade boliviana.

Em suma, a proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal não cria novas condições institucionais para o aporte financeiro vinculado ao pacto fiscal, mesmo porque tem por parâmetro as competências estipuladas pela Constituição da Bolívia de 2009 e a Lei Marco de

³¹² Disponível em <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/635-evo-instala-el-consejo-nacional-de-autonomias.html>>. Acessado em 18/02/2015.

³¹³ Disponível em <<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/component/content/article/638-las-cinco-etapas-de-la-propuesta-para-el-pacto-fiscal.html>>. Acessado em 18/02/2015.

Autonomias e Descentralização de 2010. Então, os desdobramentos da proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal delineiam duas frentes: (1) é uma pretensão de abrir o canal institucional em prol do diálogo e negociação política, visando a acordos que possibilitem a melhor operacionalização dos recursos em termos distributivos; (2) descentralizar a ação unilateral do nível central de Estado a partir desse diálogo institucionalizado, para que o NCE considere as propostas dos diferentes atores políticos envolvidos na temática autonômica na Bolívia.

A etapa inicial da proposta de diálogo para o pacto fiscal é preparatória, tendo em vista questões administrativas, procedimentais e organizacionais, desde o ponto de vista institucional de coordenação entre as várias instituições políticas envolvidas no processo autonômico. Nesse viés, a própria consolidação do Conselho de Autonomias a partir de sua própria regulamentação interna é parte deste processo preparatório, afinal este é o comando normativo da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010.

A fase seguinte parte para a socialização das informações pertinentes à situação das finanças territoriais, disponibilizando estas informações não somente aos atores políticos institucionais, mas aos movimentos sociais e aos demais segmentos da população boliviana como um todo, o que amplia a publicidade tornando tal requisito administrativo uma pauta ampla no processo autonômico. Além do princípio da publicidade, a disponibilização das informações considera a inclusão, a participação e a solidariedade. O modo de operacionalização destes requisitos principiológicos busca ampliar os meios institucionais de acesso, sejam em reuniões, seminários ou outras formas de procedimentalização, divulgação e debate público do tema.

Após o momento de consolidação da coordenação institucional e a socialização das informações atinentes ao processo autonômico, passa-se a uma etapa de efetivação das agendas de cada entidade territorial autonômica. No caso, cada entidade territorial autonômica constitui a partir de seu estatuto ou carta orgânica, uma série de compromissos, os quais devem ser cumpridos com a provisão da ação política estatal. E isto exige a coordenação institucional e a publicidade das informações, por isto as etapas atentam para um procedimento sequencial e evolutivo no sentido de tornar possível o aporte recursal para incremento das autonomias. A atenção às agendas territoriais visa o combate à pobreza e a universalização de serviços básicos. Ademais, as agendas territoriais correspondem às competências estabelecidas pela Constituição da Bolívia de 2009 e a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010. O objetivo mediato é a formação do ser humano

integral através da soberania de produção e sobre os recursos naturais, os quais são vistos como a riqueza nacional.

A penúltima fase sensibiliza para as diferentes realidades dos ETA, os quais não partem de uma capacidade equitativa. Mais do que uma sugestão de que os ETA são distintos em termos de capacidade, esta quarta etapa procura uma inversão efetiva de situações discrepantes através de mecanismos institucionais que contemporizem a administração pública em uma gestão que supere a lógica estatal estática em burocracias rígidas. A dinâmica deve estar presente na administração pública cuja meta é o resultado justo no desenho do pacto fiscal a partir da qualidade da gestão.

A etapa final consiste na análise das fontes dos recursos, sendo importante a identificação dos objetivos das agendas territoriais para que se defina a correlata fonte de recurso e norma que a regulamenta. Esta fase de identificação e análise recursal permite promover novos regulamentos que versem de forma mais adequada sobre o regime financeiro, almejando buscar mais recursos financeiros e reduzindo as situações injustas advindas de normas que não se atentam para as peculiaridades de cada caso concreto, ou seja, isto direciona o esforço institucional para a adequação social.

A autonomia na Bolívia após a Constituição de 2009 ainda está em construção e as instituições públicas ainda procuram as melhores composições para suprir a reivindicação histórica concernente à tal temática. O que se procurou até aqui foi traçar uma análise após a Constituição de 2009, considerando a promulgação da Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010, tanto em sua acepção conformativa social e política como em sua dimensão normativa. Assim, depois da citada lei, um breve percurso tem sido realizado, sendo que cada entidade territorial autonômica busca se desenvolver de acordo com seus graus de competência. Na sequência, o trabalho apresenta a conclusão.

CONCLUSÃO

O objetivo que fomentou esta pesquisa consistiu na demonstração do modo como as autonomias políticas na Bolívia foram processadas a partir da Constituição de 2009 que institucionalizou a plurinacionalidade no Estado. A constatação de causalidade entre a condição instituição constitucional e o resultado autonômico na Bolívia após a Constituição de 2009 exigiu um trabalho não apenas da relação entre a instituição e a realidade tendo por base a ação política, mas também a origem de cada instituição, o que se tornou uma tarefa imprescindível para verificar em que medida a incompatibilidade institucional na Bolívia solapava os anseios sociais e reivindicações históricas por autonomia no país.

A pesquisa, ao analisar a instituição do Estado Plurinacional da Bolívia e as autonomias políticas, percorreu um cenário de divergência entre institucionalismo e agência. A primeira tarefa que o trabalho se propôs foi apresentar uma dimensão mínima do que consiste o Estado Plurinacional da Bolívia. Isto foi feito em uma perspectiva dedutiva que pressupôs a premissa de formação do Estado enquanto criação histórica da convivência e relação social humana. Consequente ao critério de historicidade do Estado, a pesquisa apresentou a posição deste ente político tendo em vista os movimentos constitucionalistas, portanto, teve por referência geral o Estado Constitucional como paradigma do Estado na contemporaneidade.

A abordagem do Estado Constitucional no cerne do trabalho considerou a dinamicidade em suas evidências de conflito e cooperação, sendo que o Estado Constitucional passou a ser um padrão político influente e adotado em diversos países, inclusive nos recém-formados Estado latino-americanos do século XIX. Porém, a implantação deste modelo político se deu sob certas circunstâncias históricas que autorizam identificar o fenômeno na região com um constitucionalismo latino-americano, o qual é inspirado nas correntes constitucionalistas exógenas, pareado a uma configuração convergente com suas nuances peculiares, dotado de características de acordo com seu contexto interno.

A par do Estado Constitucional e do constitucionalismo latino-americano, a pesquisa verificou a proposta de novo constitucionalismo na América Latina. Mais do que a consideração desta proposta conceitual, o trabalho questionou o conceito em suas novidades institucionais que resultariam em uma nova arquitetura jurídica ou mesmo refundação do Estado. Neste aspecto, a pesquisa posicionou uma crítica epistemológica à propositura de uma suposta redefinição conceitual jurídica ao tratar da temática política, sobretudo relativa ao

Estado e à Constituição. Desta forma, o trabalho optou por uma abordagem do Estado e da Constituição na América Latina que reforça os traços históricos relativos à própria região.

Ao mesmo tempo em que se formaram o Estado e o constitucionalismo na América Latina, os mesmos foram elaborados tendo por base os critérios normativos do nacionalismo em seu projeto de Estado-nação, o que contrariou a realidade histórica e material da região em análise, região esta que parte de uma pluralidade bastante ampla. Assim, ao se estipular o Estado nacional na América Latina, desprezou-se a condição material baseada nos elementos plurais de composição societal na região. Isto quer dizer que o nacionalismo presente no Estado Constitucional importado à América Latina inibiu sua realidade particular associada à plurinacionalidade enquanto elemento normal das relações políticas da região.

O Estado Plurinacional da Bolívia, no trabalho, partiu da junção dos atributos acima elencados: Estado Constitucional (1), concebido na América Latina (2), baseado na dialética constitucionalista da região entre o exógeno e o interno (3) cuja historicidade contém a plurinacionalidade camuflada pelo ideal de uma única nação (4), logo, ao confluir os itens em discussão em uma conjuntura conceitual na Bolívia, a questão específica deste país de que a plurinacionalidade parte de uma população de maioria indígena (5) fundamenta um conceito inerente à condição material boliviana. Concomitante a este esboço de conceito de Estado Plurinacional esteve a própria abertura normativa do Estado e ausência de definições prontas e acabadas, tornando o Estado uma construção em aberto de acordo com as necessidades da realidade a que ele se dirige, no caso, a sociedade boliviana em suas reivindicações políticas e sociais.

Assim, o Estado Plurinacional da Bolívia foi dimensionado na pesquisa como uma instituição representativa e única, o que ensejou o estudo de caso. Todavia, vale consignar que o estudo de caso aplicado nesta pesquisa não reduziu o problema investigado a uma operação indutiva de que o Estado Plurinacional da Bolívia serviria como parâmetro de referência para a solução dos conflitos decorrentes do fato da plurinacionalidade. Mesmo porque a plurinacionalidade boliviana é muito específica e por esta razão ensejou o estudo de caso.

O estudo de caso realizado, por sua vez, sistematizou a trajetória constitucional boliviana desde sua projeção no limiar do século XIX até a Constituição de 2009. Porém, não se tratou de uma averiguação da evolução institucional boliviana de forma linear. Pelo contrário, a pesquisa apresentou um recorte constitucional temático tendo em vista a relação dialética entre instituição e agência, sendo que o conflito foi retroalimentado no contexto boliviano à medida que o constitucionalismo não esteve adequado à realidade a que se propôs regulamentar e normatizar. Este critério de análise permitiu demonstrar ao longo da história

político-constitucional da Bolívia a persistência e permanência da perspectiva autonômica em diversas modalidades, as quais, no desenho da pesquisa, significaram, sobretudo, as perspectivas autonômicas dos territórios que atualmente comportam departamentos, municípios e regiões bem como a dos indígenas originário campesinos.

Então, no percurso do constitucionalismo e sua relação com as autonomias, que é a compreensão histórico-descritiva do trabalho, foram demonstrados os atores mais relevantes da política boliviana, como se desenvolveram as instituições constitucionais a partir de condições materiais e sociais, quais seus dispositivos normativos e panoramas políticos. No entanto, a pesquisa concentrou esforços na configuração da Constituição de 2009, pois é a instituição máxima de Estado vigente e que colaciona as pretensões para a consecução das autonomias perfazendo o objeto de análise do trabalho. Assim, a Constituição da Bolívia de 2009 foi pormenorizada em sua construção desde a Assembleia Constituinte ocorrida entre 2006 e 2008.

A pesquisa também apresentou um comparativo qualitativo entre a Constituição de 2009 e a Constituição anterior, de 1967, mesmo esta consolidada com as emendas posteriores à sua promulgação. Isto permitiu traçar pontos de mudanças normativas que importem em possibilidades políticas inéditas na gestão boliviana. Mas, a parte dedicada à análise normativa da Constituição evidenciou não somente os aportes institucionais inovadores, mas em que medida estes aportes se vinculam à perspectiva indígena de autonomias diante da Constituição de 2009. Afinal, no teor do trabalho, o indígena representa um ator político importante nos processos políticos desde o arcabouço constitucional.

O desfecho do estudo de caso do constitucionalismo boliviano em sua ligação com a questão autonômica delineou o tratamento normativo específico dado às autonomias na Bolívia a partir da Constituição de 2009. Isto serviu como um mapeamento institucional de como as autonomias deveriam ser desenvolvidas de acordo com a instituição do Estado Plurinacional, além de permitir a promoção das autonomias em uma prática de governo, tendo em vista que a efetivação das autonomias passa pela ação política do Estado. Neste diapasão, os critérios de aferição do desenvolvimento político das autonomias na Bolívia estão relacionados, necessariamente, ao crivo estatal.

Em suma, o primeiro e o segundo capítulo se complementam em um procedimento conjuntural de definição de conceitos. Enquanto o primeiro capítulo compôs o conceito de Estado Plurinacional da Bolívia, o segundo capítulo retratou o conceito de autonomias a partir do eixo constitucional boliviano. Metodologicamente, a conceituação foi necessária para que a causalidade entre instituição – Estado Plurinacional – e efetivação política – autonomias –

pudesse ser compreendida em termos de condição causal e resultado. Portanto, o capítulo final demonstrou esta causalidade existente na institucionalização da plurinacionalidade na Bolívia e a situação atual das autonomias políticas no país.

Após a promulgação da Constituição de 2009 se iniciou um amplo processo de efetivação do texto constitucional em ações políticas na Bolívia. Mas, se por um lado a Constituição de 2009 permitiu a implementação de autonomias, isto não pode ser compreendido sem a acepção histórico-descritiva de perspectiva autonômica no constitucionalismo boliviano. Desta maneira, o capítulo posicionou as manifestações recentes por autonomia e descentralização na Bolívia com o fito de evidenciar a autonomia proveniente da Constituição de 2009 como um processo eficaz na promoção da reivindicação histórica, pois o texto constitucional não apenas traz as referências dispositivas específicas, como exige meios especiais para tanto.

Logo, a Constituição da Bolívia de 2009 foi regulamentada no quesito autonômico por uma “lei orgânica” específica – a Lei Marco de Autonomias e Descentralização de 2010 – e a particularidade desta desembocou em uma análise normativa da mesma quanto às suas propostas de implantação das autonomias no país. Ou seja, a pesquisa estabeleceu os aportes normativos para a institucionalização das autonomias. Entretanto, este trabalho requereu uma verificação posterior às edificações normativas, para que o novo institucionalismo cumprisse sua função metodológica de relacionar instituição à agência.

O desenvolvimento efetivamente político das autonomias está em processamento na Bolívia após a Constituição de 2009. Isto pôde ser verificado nos dados utilizados pela pesquisa, os quais evidenciam o processo legislativo dos departamentos, dos municípios e do nível central de Estado no país entre julho de 2010 e junho de 2013. Ademais, a pesquisa demonstrou a situação das autonomias indígenas originários campesinas na Bolívia. Não obstante, o trabalho se preocupou em contemporizar a situação das autonomias tendo em vista os recursos necessários para o pleno cumprimento dos comandos constitucionais, sendo que a distribuição dos recursos está em debate, especialmente na proposta técnica para o pacto fiscal.

A conclusão central da pesquisa é que a instituição é fundamental para a política contemporânea. Mas, a instituição deve ser vista de maneira abrangente, e neste aspecto o novo institucionalismo se mostrou uma ferramenta teórico-metodológica adequada a analisar a realidade de um caso específico, tendo em vista o Estado e a Constituição. O caso boliviano comporta um teste teórico importante na contemporaneidade, contemporaneidade esta que é marcado pela convivência do universal com o diverso, do plural com o singular, enfim, pela

disseminação do conflito pela confluência de valores díspares, os quais pretendem contemplar todos e ao mesmo tempo em que inclui as especificidades.

Mais uma vez, a pesquisa não tem qualquer pretensão de tracejar propostas gerais a partir do caso boliviano, pois, como acima destacado, isto ensejaria uma metodologia indutiva em que o estudo de caso em tela é insuficiente. Além disso, o mérito da pesquisa não se reduz a uma confirmação teórica embasada na abordagem teórico-metodológica do novo institucionalismo. Em outras palavras, a relevância do trabalho se reporta a um aspecto mais palpável das relações sociais e políticas na região latino-americana.

Conforme ressaltado na introdução, ao lado da justificativa metodológica da pesquisa consistente na plurinacionalidade boliviana respaldada em sua população de maioria indígena, existe uma justificativa de ordem científica que permeia o motivo desta pesquisa: a incompreensão dos processos políticos latino-americanos, especialmente na Bolívia. Ademais, desde a introdução, a pesquisa chama atenção ao ilustrar a incompreensão mencionada com o exemplo de ausência da imprensa brasileira na cobertura de evento político do porte do comício presidencial de oficialização de campanha. Considerando a necessidade de se estudar processos políticos na região latino-americana, a pesquisa teve por meta a descrição no âmbito da ciência política do que tem acontecido na Bolívia em termos de desenvolvimento autônomo a partir da Constituição de 2009.

Com relação à justificativa metodológica, por mais que o caso boliviano seja único, ele ainda é representativo da temática plurinacional, e, se por um lado não possibilita generalizar a temática a partir de um único caso, por outro contribui para a reflexão a respeito do tema, sendo que o tratamento boliviano à plurinacionalidade é importante na compreensão contemporânea deste problema político assaz persistente, sobretudo porque a temática é vinculada no país à questão constitucional. Então, a resolução da plurinacionalidade na Bolívia atual passa pela institucionalização e conformação desta à realidade social do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMAN, Bruce; FISHKIN, James. *Deliberation Day*. New Haven, London: Yale University Press, 2004.

ALBÓ, Xavier. Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia. In: *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: Flacso, 2010, pp. 355-388.

AMIN, Samir. A geopolítica do imperialismo contemporâneo. In: *Nova hegemonia mundial – alternativas de mudança e movimentos sociais*. (Org.) Atílio A. Baron. Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 73-110.

ARISTÓTELES. *A Política*. Tradução: Nestor Silveira Chaves. São Paulo: Lafonte, 2012.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, pp. 89-117, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BERNARDES, Juliano Taveira; FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. *Direito Constitucional*. Salvador: Editora Jus Povidim, 2011.

BETHELL, Leslie. *Historia de América Latina, tomo 16: los países andinos desde 1930*. Barcelona: Editorial Crítica, 2002.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 11. ed. Trad: Carmen C. Varriale et al.; coord. Tradução: João Ferreira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998 (Vol. 1: 674 p.).

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

_____. *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política*. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOLÍVIA. *Nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Congreso Nacional, 2009.

_____. *Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2010-2013)*. La Paz: Serviço Estatal de Autonomías, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BOURDÉ, Guy; MARTIN, Hervé. *As escolas históricas*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1990.

BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92)*. Edição de Patrick Champagne et al. Tradução de Rosa Freire d’Aguilar. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Contribuições teóricas latino-americanas para a universalização dos direitos humanos. *Revista Jurídica da Presidência*, v.13, p.11-31, 2011.

BULLOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 7. ed. rev. e atual. Até a Emenda Constitucional nº 53/2006. São Paulo: Saraiva, 2007.

BURKE, Edmund. *Reflexões sobre a Revolução em França*. Tradução: Renato de Assumpção Faria, Denis Fontes de Souza Pinto e Carmen Lidia Richter Ribeiro Moura. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

CAMACHO, Oscar Vega. Estado Plurinacional: Elementos para el debate. In: *Descolonización en Bolivia. Cuatro ejes para comprender el cambio*. La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, 2010, pp. 109-134.

CAMARGO, Alfredo Jose Cavalcanti Jordão de. *Bolívia – A Criação de um Novo País a Ascensão do Poder Político Autóctone das Civilizações pré-Colombianas a Evo Morales*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed., 8 reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CANQUI, Roberto Choque. *Historia de una lucha desigual. Los contenidos ideológicos y políticos de las rebeliones indígenas de la Pre y Post Revolución Nacional*. 2. ed. La Paz: Unidad de Investigaciones Históricas UNIH-PAKAXA, 2012.

CARMAGNANI, Marcello. *Estado y sociedad en América Latina, 1850-1930*. Barcelona. Espanha. Editorial Crítica. 1984.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CHOQUEHUANCA, Aureliano Turpo. *La descolonización: hito histórico y político para la construcción de la sociedad comunitaria plurinacional del siglo XXI*. El Alto, 2011.

COGGIOLA, Osvaldo. *Governos militares na América Latina*. São Paulo: Contexto, 2001.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de economia contemporânea*. Rio de Janeiro, 2002, pp. 119-146.

CORRÊA, Anna Maria Martinez. *A Revolução Mexicana 1910-1917*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Tradução: Celso Mauro Paciornick. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

D'ADESKY, Jacques. *Racismos e anti-racismos no Brasil*. Pluralismo étnico e multiculturalismo. Rio de Janeiro: Pallas, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DOUZINAS, Costas. *Philosophy and resistance in the crisis – Greece and the future of Europe*. Cambridge: Polity, 2013.

_____. *O fim dos direitos humanos*. Tradução: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. Tradução: Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade: Conferência de Frankfurt*. Tradução: Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELSTER, Jon. *Ulisses liberto: estudos sobre racionalidade, pré-compromisso e restrições*. Tradução: Cláudia Sant'Ana Martins. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ECUADOR. *Constitución de La República del Ecuador*. Quito: Asamblea Nacional, 2008.

ESPINOSA, Baruch de. *Tratado Político*. Tradução: Manuel de Castro. 3ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Plurinacionalidad y autonomias. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 84, 2008, pp. 147-177.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Tradução: Roberto Machado. 21ª ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2005.

FREITAS, Raquel Coelho de; MORAES, Germana de Oliveira. *UNASUL e novo constitucionalismo latino-americano*. 1. ed. Curitiba: CRV, 2013.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares. In: *Crítica y Emancipación*. Año II. n.3. Jan-Jun. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

GEORGE, Alexander L., BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GERRING, Jonh. *Social Science Methodology: a unified framework*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

GISBERT, Carlos D. Mesa; CARBONELL, Teresa Gisbert; FIGUEROA, José de Mesa. *Historia de Bolivia*. 8ª ed. atual. e aum. La Paz: Editorial Gisbert y CIA S.A., 2012.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito Posto e o direito pressuposto*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

GRAY, John. *Al-Qaeda e o que significa ser moderno*. Tradução: Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. 2. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011.

_____. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, 1995, n. 36, pp. 39-53.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. Três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, v. 58, 2003, pp. 193-223.

HAWKING, Stephen. *Uma breve história do tempo: do big bang aos buracos negros*. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. *Do Cidadão*. São Paulo: Editora Martin Claret, 2003.

_____. *O Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

HOBBSBAWN, Eric J. *A Era das revoluções: Europa 1789-1848*. Trad. de Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Penchel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

_____. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. *A Era do Capital, 1848-1875*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. *A era dos impérios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. 2ª ed. São Paulo: Ed. 34, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda. A democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

IMMERGUT, Ellen M. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In: *Políticas Públicas*. Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi (organizadores). Brasília: ENAP, 2007, coletânea volume 1.

KALYVAS, Andreas. Democracia constituinte. *Lua Nova*, v. 89, 2013, pp. 37-84.

KAPLAN, Marcos. *Formação do Estado Nacional na América Latina*. Trad. de Lygia Maria Baeta Neves. Rio de Janeiro: Livraria Eldorado Tijuca, 1974.

KAYSEL, André. Os dilemas do marxismo latino-americano nas obras de Caio Prado Jr. e José Carlos Mariátegui. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 27, núm. 79, junho, 2012, pp. 49-63.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KLEIN, Herbert S. *Historia de Bolivia. De los Origenes al 2010*. 4. ed. La Paz: Libreria Editorial "G.U.M.", 2010.

LASSALLE, Ferdinand. *Que é uma Constituição?* 2. ed. Porto Alegre: Kairós, 1985.

LARAIA, Roque de Barros. *Cultura: um conceito antropológico*. 14. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Nova Cultural, 1978.

MAHONEY, James. 2000. Strategies of Causal Inference in Small-N Analysis. *Sociological Methods Research* 28(4): 387-424.

MÁIZ, Ramón. Nacionalismo y acomodación democrática em Estados multinacionales. *Araucaria*, México, 4, 2000, pp. 142-154. Disponível em <http://webspersoais.usc.es/export/sites/default/persoais/ramon.maiz/descargas/Artigo_33.pdf> (Acessado em 16/05/2014).

MANSILLA, H. C. F. La revolucion de 1952 en Bolivia: un intento reformista de modernizacion. In: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, Madrid, núm. 17, Septiembre-October, 1980, pp. 117-128.

_____. Para entender la Constitución Política del Estado. Comentario introductorio. *Cuaderno de Diálogo y Deliberación*, n. 6. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2005.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, v. 16, n. 31, pp. 121-142, 2008.

MARIÁTEGUI, José Carlos. Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana. Lima: Amauta, 1981.

MARX, Karl. *A origem do capital. A acumulação primitiva*. São Paulo: Graal, 1989.

MAYORGA, Fernando. *Dilemas: Ensayos sobre democracia intercultural y Estado Plurinacional*. La Paz: Plural, 2011.

MELO, Milena Petters. As recentes evoluções do constitucionalismo na América Latina: neoconstitucionalismo? In: *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013, pp. 59-87.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento e (qual?) deliberação? *Opinião Pública*, Campinas, vol. 17, n. 1, junho 2011, pp. 206-227.

MONTESQUIEU, Barão de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os pensadores).

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 1, Brasília, janeiro-junho de 2009, pp. 95-121.

NOVAES, Silvia Caiuby. *Jogo de Espelhos*. São Paulo: EDUSP, 1993.

NEGRETTO, Gabriel L. *Paradojas de La reforma constitucional en América Latina*. In: *Journal of Democracy (Spanish Version)*, Vol. 1, No 1, Spring 2009.

PALLET, Alison Spedding. *Descolonización: Crítica y problematización a partir del contexto boliviano*. La Paz: ISEAT, 2011.

PATEMAN, Carole. *O contrato sexual*. Tradução: Marta Avancini. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PATIÑO, Sarela Paz. Las autonomias indígenas en Bolivia: balance y perspectivas (diálogo). In: *Bolivia – Nueva Constitución Política del Estado: conceptos elementares para su desarrollo normativo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010, pp. 151-166.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? As bases históricas do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 68, 2008, pp. 53-71.

PLATÃO. *A República*. Tradução: Pietro Nasseti. São Paulo: Editora Martin Claret, 2000.

POWELL, Walter W. The New Institutionalism. In: *The International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Studies, 2007, pp. 1-11.

OLIVEIRA, Maria Izabel Barbosa de Moraes. Bossuet: o rigor da realeza nos combates às rebeliões. In: *Dossiê História e Educação*. v. 7. n. 10, 2010, pp. 22-36.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. In: *Perspectivas latino-americanas*. Edgar Lander (organizador). 7. ed. Argentina: Clacso, 2005. p. 227-278.

RAMIREZ, Pablo Mamani. El rugir de la multitud: levantamiento de la ciudad aymara de El Alto y caída del gobierno de Sánchez de Lozada. In: *La guerra del gas en Bolivia. A diez años del levantamiento zapatista*. *Revista Colección OSAL*. Buenos Aires: CLACSO, 2004, pp. 15-26.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução: Jussara Simões. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In Weffort, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política. Volume 1. Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. São Paulo: Ática, 2006, p. 51-77.

ROCABADO, Franco Gamboa. La Asamblea Constituyente en Bolivia: una evaluación de su dinámica. In: *Frónesis*, v. 16, n. 3, 2009, pp. 487-512.

ROCHA, Carlos Vasconcelos Rocha. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005, pp. 11-28.

ROCHA, Leonel Severo. Matrizes teórico-políticas da teoria jurídica contemporânea. *Revista Seqüência*. n. 24, 1992, pp. 10-24.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 2000.

RUSSEL, Bertrand. *História do pensamento ocidental*. Tradução: Laura Alves e Aurélio Rebello. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù. In Weffort, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política. Volume 1. Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, "O Federalista"*. São Paulo: Ática, 2006, p. 11-24.

SANJINÉS, Javier C. Movimentos sociais y cambio político en Bolivia. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, n. 1, enero-abril, 2004, pp. 203-218.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *La reivención del Estado y El Estado Plurinacional*. Santa Cruz de La Sierra: Alianza Interinstitucional CENDA/CEJIS/CEBID, 2007.

SCHAVELZON, Salvador. *A Assembléia Constituinte da Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional*. Rio de Janeiro, 2010. 592 p. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004.

SMITH, Adam. *Uma investigação sobre a natureza e causa da riqueza das nações*. Tradução: Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus Editora, 1981.

SOUZA, Ailton de. América Latina, conceito e identidade: algumas reflexões da história. *Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP*. Macapá, n. 4, 2011, pp. 29-39.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006, pp. 20-45.

SUÁREZ, Darío Monasterio. *Descentralización y pacto fiscal en Bolivia*. Santa Cruz de La Sierra: El País, 2013.

TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca da deliberação: mecanismos de inserção das vozes subalternas no espaço público. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 9, Brasília, setembro-dezembro de 2012a, pp. 39-70.

_____. *Para além da Democracia Deliberativa: uma crítica marxista à teoria política de Habermas*. Belo Horizonte, 2012. 306 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2012b.

TAVOLARO, Sergio B. F. América Latina, variável independente? Para uma crítica ao binômio centro-periferia. *Teoria & Pesquisa: revista de Ciências Sociais*, v. XVIII, n. 01, jan/jun 2009.

TAYLOR, Charles. A Política de Reconhecimento. In: TAYLOR, Charles; *et al.* *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento* (Trad. Marta Machado). Lisboa: Piaget, 1998, p. 45-94.

_____. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

_____. *Hegel e a sociedade moderna*. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, v. 58, 2003, pp. 225-254.

THOREAU, Henry David. *A desobediência civil*. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livros 1 e 2. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOURAINÉ, Alain. Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo: Trajetória Cultural; Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1989.

VAN COTT, Donna Lee. *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 2000.

VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Publicada en Gaceta Oficial del jueves 30 de diciembre de 1999, N° 36.860.

VICIANO PASTOR, Roberto. MARTÍNEZ DALMAU, Rúben. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: *CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. El nuevo constitucionalismo en América Latina: Memorias del encuentro internacional El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010. p. 13-43.

VIEIRA, Luiz Vicente. *Crise do estado liberal na América Latina: movimentos sociais e transformações do político*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.

VILLEY, Michel. *O direito e os direitos humanos*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

WALLERSTEIN, Immanuel. Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: *A América Latina e os desafios da globalização*. (Coord.) Emir Sader e Theotonio dos Santos. PUC – RJ. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 51-77.

WALSH, Catherine. *Interculturalidad, Estado, Sociedad: Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Ediciones Abya-Yala, 2009.

WEBER, Max. A política como vocação. In Webber, Max. *Ciência e política: duas vocações*. Tradução: Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 65-157.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: *Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional*. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2010. p. 143-155.

_____. Pluralismo crítico e perspectivas para um novo constitucionalismo na América Latina. In: *Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá, 2013, pp. 19-42.

<<http://pdba.geogetown.edu/constitutions/mexico/mexico1917.html>>. Acessado em 29 jun. 2013. (Constituição do México de 1917).

<<http://pdba.geogetown.edu/Constitutions/Bolivia/consboliv2005.html>>. (Constituição da Bolívia de 1967). Acessado em 27/01/2014.

<<http://www.constitutionnet.org/es/country/constitutional-history-bolivia>>. (História constitucional da Bolívia). Acessado em 03/05/2014.

<<http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm>>. (Organização Internacional do Trabalho). Acessado em 07/05/2014.

<<http://www.cepal.org/>>. (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe). Acessado em 12/05/2014.

<<http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/indexfro1.php3?http://www.iscsp.utl.pt/~cepp/ideologias/pluralismo.htm>>. (Centro de Estudos do Pensamento Político). Acessado em 12/05/2014.

<<http://supremoemdebate.blogspot.com.br/2009/03/novo-constitucionalismo-latino.html>>. (Entrevista com Rubén Martínez Dalmau concedida à Folha de São Paulo em 01/03/2009). Acessado em 13/05/2014.

<<http://www.alba-tcp.org>>. (Site da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos). Acessado em 13/05/2014.

<<http://pt.scribd.com/doc/24243799/UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano>>. (Refundar o Estado: o novo constitucionalismo latino-americano). Acessado em 20/06/2014.

<http://www.oas.org/juridico/spanish/blv_res16.pdf>. (Lei de Participação Popular da Bolívia de 1994). Acessado em 29/08/2014.

<<http://www.ine.gob.bo/>>. (Instituto Nacional de Estatística da Bolívia). Acessado em 31/01/2015.

<https://www.sigma.gob.bo/PDF_ppto/fpr2005_ley1654.pdf>. (Lei de Descentralização Administrativa da Bolívia de 1995). Acessado em 31/01/2015.

<https://www.sigma.gob.bo/PDF_ppto/fpr2005_ley2235.pdf>. (Lei do Diálogo Nacional 2000 da Bolívia de 2001). Acessado em 31/01/2015.

<<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Bolivia/Leyes/Ley3015.pdf>>. (Lei de Eleição e Seleção de Prefeitos de Departamento da Bolívia de 2005). Acessado em 31/01/2015.

<<http://www.lexivox.org/norms/BO-L-3365.pdf>>. (Lei de Convocatória do Referendo Nacional da Bolívia de 2006). Acessado em 01/02/2015.

<http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=categoria_vista&id=573&idc=2130&id_item=728>. (Decreto Supremo 29894 da Bolívia de 2009). Acessado em 01/02/2015.

<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/pdf/D.S._802.pdf>. (Decreto Supremo 802 da Bolívia de 2011). Acessado em 01/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/images/pdf/DS-29894-09.pdf>> (Pacto de Unidade da Bolívia de 2004). Acessado em 01/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/attachments/article/488/LMAD%20con%20jurisprudencial%20final.pdf>>. (Lei Marco de Autonomias e Descentralização da Bolívia de 2010). Acessado em 01/02/2015.

<https://www.constituteproject.org/constitution/Russia_2014?lang=en>. (Constituição da Rússia de 1993). Acessado em 04/02/2015.

<https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994?lang=en>. (Constituição da Etiópia de 1994). Acessado em 04/02/2015.

<http://seautonomias.gob.bo/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=13:publicaciones&Itemid=120>. (Análise Normativa Competencial do Estado Plurinacional da Bolívia entre 2010 e 2013, entre outros documentos de publicação do Serviço Estatal de Autonomias da Bolívia). Acessado em 08/02/2015.

<http://www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/Autonomias-indigenas-proceso-avanza_0_2213178747.html>. (Posicionamento de Gonzalo Vargas Riva sobre a situação das autonomias indígenas originário campesinas, atual vice-ministro de autonomias indígenas originário campesinas e organização territorial da Bolívia). Acessado em 09/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/autonomias/tipos-de-autonomias.html>>. (Tipos de autonomia na Bolívia de acordo com o Ministério de Autonomias). Acessado em 13/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/633-autonomias-indigenas-un-proceso-que-avanza-.html>>. (Informações do Viceministerio de Autonomías Indígenas Originário Campesinas y Organización Territorial da Bolívia). Acessado em 13/02/2015.

<<http://www.ananoticias.com/>>. (Agência de Notícias Autônômicas da Bolívia). Acessado em 13/02/2015.

<<http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%203058.pdf>>. (Lei de Hidrocarbonetos da Bolívia de 2005). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28223.html>>. (Decreto Supremo 28223 da Bolívia de 2005). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-28421.html>>. (Decreto Supremo 28421 da Bolívia de 2005 da Bolívia). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29322.xhtml>>. (Decreto Supremo 29322 da Bolívia de 2007 da Bolívia). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29565.xhtml>>. (Decreto Supremo 29565 da Bolívia de 14 de maio de 2008). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2014/02/pdf/texts.pdf>>. (*World Economic Outlook*, publicado em outubro de 2014 pelo Fundo Monetário Internacional). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/92662/108063/F1298103018/BOL92662.pdf>>. (Lei 341 de Participação e Controle Social da Bolívia de 2013). Acessado em 18/02/2015.

< <http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/634-convocatoria-al-consejo-nacional-de-autonomias.html>>. (Convocatória ao Conselho Nacional de Autonomias da Bolívia de 2015). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/historico-de-noticias/635-evo-instala-el-consejo-nacional-de-autonomias.html>>. (Primeira reunião do Conselho Nacional de Autonomias da Bolívia de 2015). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.autonomia.gob.bo/portal3/index.php/component/content/article/638-las-cinco-etapas-de-la-propuesta-para-el-pacto-fiscal.html>>. (Proposta técnica de diálogo para o pacto fiscal da Bolívia de 2015). Acessado em 18/02/2015.

<<http://www.oep.org.bo/>>. (Endereço eletrônico do Órgão Eleitoral Plurinacional da Bolívia). Acessado em 20/02/2015.

<<http://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>>. (Dados do Banco Mundial a respeito da Bolívia). Acessado em 20/02/2015.