

A política indigenista da nova Constituição boliviana

The indigenous policy of the new Bolivian Constitution

EVANDRO FARID ZAGO*

Meridiano 47 n. 106, mai. 2009 [p. 49 a 51]

No dia 25 de janeiro de 2009, a população boliviana foi às urnas para expressar seu aval ou seu repúdio a um novo texto constitucional. Segundo o Presidente Evo Morales, a Constituição, se aprovada, daria ao atual governo a possibilidade de “refundar o país”, tamanho o grau de inovação por ela possuído. O resultado final foi um total de 61% de votos favoráveis e 39% contrários, permitindo que Morales promulgasse, em sete de fevereiro, a nova Carta Magna.

Partindo desse fato, a presente análise de conjuntura visa considerar apenas um dos aspectos do documento constitucional: a nova política dirigida aos povos indígenas da Bolívia. Os índios representam 60% da população do país e, desde a época da colonização, constituem extrato social discriminado e desprovido de direitos que efetivamente lhes garantam a possibilidade de conviver em estado de igualdade com o restante dos bolivianos. Os parágrafos que se seguem terão início com breve histórico da defesa internacional dos direitos indígenas. Em seguida, passa-se à caracterização do citado estado de desigualdade vivido pelos índios da Bolívia. Num terceiro momento, o indigenismo da nova Constituição será analisado. Por fim, as consequências, tanto positivas quanto negativas, das inovações constitucionais serão objeto de considerações.

A definição para o termo “povos indígenas” nunca foi consensual; no decorrer das últimas décadas, diversas organizações internacionais, governamentais ou não, buscaram conferir significado a ele. Atualmente, a definição mais aceita é aquela redigida pela Organização Internacional do Trabalho, na Convenção nº 169 acerca de Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes, datada de 1989. Segundo essa

concepção, o termo refere-se a “povos tribais em países independentes, cuja situação social, cultural e econômica distinga-os de outros setores da comunidade nacional e cujo status seja total ou parcialmente regulado pelos seus próprios costumes ou tradições, ou por leis ou regulamentações especiais”. Ademais, a Convenção frisa que tais populações devem descender de povos que ocupavam o território em questão no momento de sua colonização, tendo mantido a herança cultural proveniente desses antepassados.

A defesa dos direitos de povos indígenas possui raízes comuns às dos direitos humanos. Num processo gradual iniciado durante o Iluminismo dos séculos XVII e XVIII, os direitos da pessoa humana passaram a ser tidos como universais e inalienáveis. Consequentemente, isso se refletiu no descrédito ao direito divino por meio do qual os reis governavam, fazendo com que os arranjos políticos fossem concebidos como provenientes da vontade do povo. No entanto, nesse contexto, a existência de minorias – como as indígenas – foi tida como problemática inviabilizadora do consenso.

Nos últimos trinta anos, os direitos dos índios galgaram mais atenção da comunidade internacional. Isso se deveu, em especial, ao fato de que a diversidade passou a ser tratada de forma distinta do que se fazia anteriormente. Considerou-se que as minorias, quando adequadamente tratadas, são capazes de contribuir para a unidade nacional. Afinal, não se poderia constituir país realmente uno se vicissitudes populacionais fossem abordadas como problemas a serem resolvidos e não como demandas dignas de serem ouvidas. O caso da nova Constituição boliviana obedece exatamente essa lógica: como será visto

* Membro do Programa de Educação Tutorial em Relações Internacionais da Universidade de Brasília – PET-REL e do Laboratório de Análise em Relações Internacionais – LARI (evandrofz@yahoo.com.br).

em parágrafos posteriores, o documento enfatiza a unidade como fruto da plurinacionalidade.

O marco mais recente da promoção do indigenismo foi a aprovação, em setembro de 2007, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. O documento foi adotado por 143 nações, dentre as quais a Bolívia; destaca a importância da defesa dos direitos desses povos, que englobam um total de 370 milhões de pessoas, como peça fundamental para a promoção dos direitos humanos em sua totalidade.

Os números acerca dos indígenas bolivianos são ainda mais impressionantes. Dos cerca de 8,3 milhões de habitantes que vivem em seu território, cerca de 5 milhões são representados por ameríndios descendentes dos povos que já ocupavam a região à época da chegada dos conquistadores espanhóis. Nesse total, distinguem-se, basicamente, dois grandes grupos: povos andinos e povos do altiplano. Dentre os andinos, destacam-se os índios Quíchua e Aymarás; já no caso dos habitantes do altiplano, tem-se uma maior diversidade étnica, englobando os povos Tacano, Pano, Aruaco, Chaparuca, Guarani e Botocudo.

Ao longo de sua história, a Bolívia foi marcada por desigualdades sociais que inviabilizaram um projeto de desenvolvimento efetivo para o país. Dentre as nações da América do Sul, a boliviana é aquela que apresenta menor IDH (0,695) e segundo pior PIB *per capita* (US\$ 4.700, à frente apenas do Paraguai). Ademais, é marcante o menor grau de desenvolvimento percebido entre os indígenas com relação ao restante da população.

A nova Constituição surgiu como o mais ousado projeto de redução de desigualdades já visto no país. O texto reconhece, já em seu preâmbulo, a diversidade cultural boliviana: “povoamos a Mãe Terra com rostos diferentes e compreendemos desde então a pluralidade vigente de todas as coisas e nossa diversidade como seres e culturas”. Em seguida, reafirma o passado de discriminação: com diversidade “formamos nosso povo e jamais compreendemos o racismo, mesmo que o tenhamos sofrido desde os tempos da colônia”. O documento, visto como um todo, representa a tentativa de reforçar a auto-aceitação

de diferenças numa sociedade extremamente diversa. A partir de tal aceitação, o decréscimo das desigualdades sociais é visto ainda como meta de difícil alcance, mas, diferentemente do momento anterior, ao menos de alcance possível.

As mudanças na estrutura social vêm acompanhadas de modificações também no aparato estatal de governo. A Bolívia, com a nova Constituição, torna-se um “Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário”. O termo “unitário” faz referência à necessidade de união num país marcado não só pelas já citadas desigualdades sociais, mas também por severas disputas políticas internas. Os diversos departamentos nos quais o governo central divide-se nem sempre demonstraram possuir projeto coincidente de país. Os departamentos da Meia-lua (Santa Cruz, Beni, Prado, Tarija e Chuquisaca) reivindicam, há tempos, maior autonomia com relação à La Paz. Isso se deve ao fato de que eles compreendem a região economicamente mais próspera da Bolívia. Por contribuir com a maior parte do PIB boliviano e prover o Estado com o maior volume de impostos, a Meia-lua advoga pelo direito de gozar mais independência do que os demais departamentos. Essa seria, segundo os habitantes da região, uma forma de recompensá-los pelo ônus a que são submetidos por terem de “financiar” o desenvolvimento de departamentos mais pobres. A Constituição, ao chamar pela unidade nacional, busca, então, não apenas a união de etnias, mas também de departamentos.

A nomenclatura “direito plurinacional comunitário”, por sua vez, diz respeito ao reflexo da diversidade étnica da Bolívia no sistema de direito do país. O novo texto constitucional garante aos indígenas um ordenamento jurídico diferenciado daquele possuído pelo restante da população. A Constituição afirma que “as nações e povos indígenas exercerão suas funções jurisdicionais através de suas próprias autoridades e aplicarão seus princípios, valores culturais, normas e procedimentos”. Além disso, garante que “toda autoridade pública ou pessoa acatará as decisões da jurisdição indígena”. Dessa forma, o indigenismo é incisivamente implantado no sistema legal do país. O texto implica na criação de tribunais comunitários para atender especialmente a índios, além do respei-

to constitucionalmente garantido a leis e costumes tribais. O documento, no entanto, pondera: “a jurisdição indígena respeita o direito à vida, o direito à defesa e demais direitos e garantias estabelecidos na Constituição”, ou seja, as normas indígenas podem ser livremente seguidas, desde que não atentem contra os direitos fundamentais da pessoa humana.

O texto avança ainda mais na promoção dos direitos desses povos, explicitando que indígenas são titulares de autonomia, autogoverno, território, cultura e instituições próprias. Por fim, observa-se reflexo das medidas inovadoras da Constituição também nos símbolos oficiais do país. A partir da promulgação da Carta Magna, o espanhol deixa de ser a única língua oficialmente falada por bolivianos e um dos dialetos indígenas do país – ainda a ser selecionado – passa a constar como segundo idioma oficial.

As medidas adotadas pelo novo texto constitucional boliviano criaram expectativas diversas quanto às conseqüências futuras das inovações promulgadas, sejam elas positivas ou negativas. Dentre os aspectos positivos, o maior destaque advém da possibilidade de diminuição da desigualdade entre indígenas e não indígenas. O fato de haver clara posição em favor da equidade meio à população da Bolívia cria expectativa de melhoria quanto à distribuição de riquezas, participação política e respeito a culturas distintas. Dessa forma, cresce a probabilidade de haver menos atritos sociais na Bolívia nos próximos anos.

Por outro lado, o maior prestígio conferido a grupos indígenas, se levado a extremos, pode ser prejudicial às outras etnias presentes no território. Ademais, existe o risco de que a defesa dos índios seja confundida com a defesa de partidários de Morales, fato que desvirtuaria totalmente a lógica inclusiva do projeto atual. Ilustrativos dessa problemática foram os ataques sofridos pelo opositor político do governo atual, Víctor Hugo Cárdenas, ocorridos no início de março. A casa do professor universitário foi saqueada e membros de sua família foram fisicamente agredidos por indígenas politicamente engajados nos projetos do Presidente Morales. Cárdenas, por sua vez, é Aimará de nascimento e praticante dos costumes

do grupo. Segundo ele, as agressões perpetradas ocorreram em virtude do fato de que ele é um dos principais nomes da oposição boliviana, candidato em potencial para rivalizar com Morales nas próximas eleições presidenciais. Nesse caso, fez-se uso indevido das liberdades concedidas pelas novas diretrizes para agredir um membro de partido opositor, algo que foge de forma explícita dos objetivos originalmente visados.

A empreitada a que se propõe a nova Constituição boliviana é extremamente audaciosa; em alguns aspectos beira até mesmo o paradoxo. A combinação entre cidadania igualitária e diversa é extremamente complexa. Ao mesmo tempo em que se busca conferir a devida importância à diversidade étnica, almeja-se reforçar a unidade do país. O grande problema reside na contradição inevitável entre tratar a todos de maneira igual ou tratar aos diferentes de forma específica. A admissão de que existem diferenças demográficas e étnicas tende a, ao mesmo tempo, promover a integração dos menos favorecidos e incitar o descontentamento daqueles que, num momento anterior, já se encontravam satisfeitos com sua própria situação. Ainda assim, as benesses da harmonização social prometem o vislumbre de um futuro mais promissor para os bolivianos.

Recebido em 10 de maio de 2009

Aprovado em 12 de maio de 2009

Resumo: Texto constitucional boliviano confere direitos até então negados aos povos indígenas do país e pode viabilizar futuro melhor para eles.

Abstract : The new Bolivian constitutional text grants previously denied rights to indigenous peoples and envisages a different future for this marginalized social group.

Palavras-chave: Bolívia; direitos de povos indígenas; Evo Morales

Key words: Bolivia; indigenous people’s rights; Evo Morales

