



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E NOVO CONSTITUCIONALISMO
BOLIVIANO: A QUESTÃO FUNDIÁRIA E A EMANCIPAÇÃO DE MINORIAS

Bruna Ferreira Garrido da Silva

Rio de Janeiro
2025

BRUNA FERREIRA GARRIDO DA SILVA

CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E NOVO CONSTITUCIONALISMO
BOLIVIANO: A QUESTÃO FUNDIÁRIA E A EMANCIPAÇÃO DE MINORIAS

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes

Coorientadora:

Profa. Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2025

BRUNA FERREIRA GARRIDO DA SILVA

Monografia apresentada como exigência de conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2025. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Claudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ.

Convidada: Prof.^a Ana Paula Teixeira Delgado – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro-EMERJ.

Orientador: Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ –
NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO,
QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

“Os teus homens não têm juízo
Esqueceram tão grande amor
Ofereces os teus tesouros
Mas ninguém dá o teu valor
Terra, Terra eu sou teu filho
Como as plantas e os animais
Só ao teu chão eu me entrego
Com amor, firmo tua paz.”
(Márcio Borges e Milton Nascimento)

AGRADECIMENTOS

Entrei na Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro com o propósito de me tornar juíza e saio com o mesmo propósito, mas tendo percorrido uma rota que jamais imaginei. Dentro da Escola, pude ter a certeza do caminho que pretendo seguir. Nas aulas de sentença e nos estágios com os juízes, eu me encontrei e senti a magistratura me chamando.

Entretanto, ninguém me contou quão dura e penosa seria essa caminhada. Acho que todos sabem como é difícil, mas só quem passa por isso entende a real dificuldade. Foram três anos de muito estudo, e, apesar de estar finalizando essa etapa, esse não é o fim. A verdade é que estudar para a magistratura é a coisa mais difícil que já me aconteceu e seguir esse sonho só está sendo possível graças ao apoio das pessoas que amo, que merecem um agradecimento especial. Esse trabalho, portanto, não é fruto somente dos meus esforços, mas do apoio dos meus familiares, amigos e professores tão queridos.

Primeiro, agradeço aos meus pais, Maria Teresa e Luciano, que me proporcionaram, como sempre gosto de dizer, a melhor educação que eu poderia ter, desde o colégio, passando pela faculdade e agora na Escola da Magistratura. Agradeço também a minha avó Celina, que torce por mim e reza pelo meu sucesso em todas as etapas da minha vida. Ao meu irmão Tiago, meu melhor amigo, que sei que estará sempre ao meu lado. Ao meu companheiro Lucca, por não me deixar desistir, por me lembrar sempre do objetivo final e planejar os sonhos junto comigo.

Um agradecimento especial aos maiores presentes que a EMERJ me deu, minhas amigas Bárbara Medeiros, Julia Sarraf e Larícia Gomes, que se tornaram irmãs e estão sempre comigo, nos piores e melhores momentos. Aos meus amigos João Miguel e Thales Thomaz, pela companhia do dia a dia. A minha amiga Melissa Kreil, que desde a faculdade compartilha comigo o interesse pelo Direito crítico e muito contribuiu para esse trabalho.

Por fim, agradeço imensamente ao meu orientador Guilherme Peña de Moraes, uma das pessoas mais brilhantes que tive o prazer de conhecer e que admiro muito enquanto profissional. Agradeço também à professora Mônica Cavalieri pela paciência e por toda a ajuda com o trabalho monográfico.

SÍNTESE

Este trabalho pretende traçar uma comparação entre o constitucionalismo brasileiro e o constitucionalismo boliviano e estabelecer as principais diferenças entre a Constituição Brasileira de 1988 e a Constituição Boliviana de 2009. A partir disso, será possível entender o tratamento dado aos povos tradicionais em ambos os países por seus ordenamentos jurídicos. Para isso, será trabalhado o conceito de Estado Plurinacional, incorporado pela Bolívia, além de desenvolvido o conceito de autonomia, conferido pelo texto constitucional aos povos tradicionais bolivianos. Será, por conseguinte, realizada uma análise do ordenamento jurídico brasileiro no que tange aos direitos territoriais quilombolas, da qual será possível estabelecer comparações acerca da efetivação do direito constitucional à terra nos dois países.

PALAVRAS-CHAVE: Novo constitucionalismo latino-americano. Estado Plurinacional. Bolívia. Quilombolas. Questão fundiária.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 9 |
| 1. NOVO CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO..... | 11 |
| 1.1. O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO ENQUANTO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO: UMA INTRODUÇÃO..... | 11 |
| 1.2. A CONSTITUIÇÃO BOLIVIANA DE 2009..... | 15 |
| 1.2.1 Bases fundamentais do Estado boliviano..... | 16 |
| 1.2.2 Estrutura e organização do Estado boliviano..... | 20 |
| 1.2.3 Organização territorial do Estado boliviano..... | 22 |
| 1.2.4 Organização econômica do Estado boliviano..... | 24 |
| 2. ESTADO PLURINACIONAL, POVOS ORIGINÁRIOS E A AUTONOMIA CAMPESINA..... | 28 |
| 2.1. O SURGIMENTO DO ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIANO..... | 28 |
| 2.1.1 O processo de formação dos estados nacionais..... | 28 |
| 2.1.2 Revisão histórica do processo boliviano para a formação de um Estado Plurinacional..... | 30 |
| 2.1.3 Reforma Agrária na Bolívia: o tratamento dado à terra..... | 37 |
| 2.1.4 Processo constituinte boliviano: a Assembleia Constituinte..... | 40 |
| 2.1.5 Mecanismos jurisdicionais indígenas..... | 44 |
| 2.2. AUTONOMIA CAMPESINA..... | 46 |
| 3. O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E A QUESTÃO QUILOMBOLA: UM ESTUDO COMPARATIVO..... | 51 |
| 3.1. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA FUNDIÁRIA NO BRASIL..... | 51 |
| 3.1.1 A Lei de Terras de 1850..... | 51 |
| 3.1.2 O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)..... | 53 |
| 3.2. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O TRATAMENTO DADO À TERRA..... | 54 |
| 3.2.1 Terras Indígenas na CRFB/88..... | 54 |
| 3.2.2 O artigo 68 do ADCT..... | 56 |
| 3.3 PROPRIEDADE QUILOMBOLA..... | 57 |
| 3.3.1 O Decreto nº 3.219/01..... | 59 |
| 3.3.2 O Decreto nº 4.887/03..... | 60 |
| 3.3.3 A ADI 3239..... | 62 |
| CONCLUSÃO..... | 65 |
| REFERÊNCIAS..... | 67 |

SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CPE – Constituição Política do Estado

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DEM – Democratas

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MNR – Movimento Nacional Revolucionário

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PFL – Partido Frente Liberal

PL – Projeto de Lei

PLS – Projeto de Lei do Senado

STF – Supremo Tribunal Federal

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como enfoque uma comparação entre os constitucionalismos brasileiro e boliviano, a fim de estabelecer as principais diferenças entre a Constituição Cidadã de 1988 e a nova Constituição da Bolívia de 2009, sob a perspectiva da efetivação de direitos concernentes à terra. Desse modo, a tônica principal deste trabalho consiste na análise do novo constitucionalismo boliviano, de seu Estado Plurinacional e do tratamento conferido por ele aos povos originários e, por conseguinte, à tutela da questão fundiária. A partir disso, será possível estabelecer uma comparação com como o constitucionalismo brasileiro trata a questão da terra no que tange à efetivação de direitos de minorias.

O novo constitucionalismo latino-americano pode ser entendido como uma série de Constituições desenvolvidas na América Latina a partir da década de 1990, cujo fundamento democrático consiste na ampla participação popular, decorrente de processos constituintes participativos. A Bolívia, em 2009, instituiu um Estado Plurinacional – através de referendo que ratificou a nova Constituição Política do Estado –, que reconhece os direitos autônomos dos povos indígenas. Assim, o novo constitucionalismo boliviano levou em consideração a organização e autonomia dos povos originários camponeses, em especial no que diz respeito à tutela fundiária.

O Direito brasileiro, por sua vez, estabeleceu-se a partir de uma lógica privatista e colonialista, o que impactou diretamente na questão fundiária. A mercantilização e capitalização da terra geraram uma série de entraves à luta quilombola pelo direito constitucional à terra, de modo que esse grupo, até hoje, encontra dificuldades para se emancipar. A tutela fundiária no Brasil, portanto, perpassa por discussões acerca do marco temporal, do artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, do Decreto Federal nº 4.887/03 e da ADI 3239 – exemplos práticos sobre a participação (ou não) dos povos originários brasileiros na construção do Estado.

Assim, questiona-se: qual o conceito de nação adotado pelo constitucionalismo boliviano? Como a noção de autonomia dos povos originários interferiu na tutela fundiária na Bolívia? O constitucionalismo brasileiro tutela a terra de uma forma plural? As diferenças entre Brasil e Bolívia são consideráveis e dão ensejo a uma discussão comparativa acerca da emancipação de minorias e participação dos povos originários.

Objetiva-se estabelecer comparações entre Brasil e Bolívia sob o ponto de vista da tutela constitucional da terra, a fim de analisar a participação dos povos originários de

ambos na formação de seus Estados e o impacto disso na emancipação de minorias. O trabalho pretende, portanto, fazer uma comparação entre o constitucionalismo brasileiro e o novo constitucionalismo boliviano, que com a implantação do Estado Plurinacional conseguiu dar voz aos seus povos originários, principalmente no que tange ao direito à terra.

O primeiro capítulo visa a fazer uma análise detalhada sobre a Constituição Boliviana e seu processo de feitura, perpassando por uma reflexão acerca da instituição do Estado Plurinacional. Pretende-se, por conseguinte, tecer considerações sobre o novo constitucionalismo boliviano e sua forma de Estado proveniente, capaz de gerar uma noção pluralista de nação.

No segundo capítulo, busca-se, tomando como base a análise anterior, aprofundar a questão da nação boliviana. Procura-se abordar, desse modo, conceito de nação tratado na Constituição de 2009 do país e a implicação disso na autonomia dos povos originários. A partir disso, objetiva-se promover uma reflexão acerca do reconhecimento da autonomia do povo indígena boliviano enquanto uma forma do Estado de se adequar à pluralidade de sujeitos, experiências e vivências, o que pode ser observado a partir da tutela fundiária.

Por fim, o terceiro capítulo se propõe a examinar a evolução da tutela fundiária no Brasil a partir da questão quilombola e pautar as diferenças com relação ao Estado boliviano, com o intuito de traçar uma análise crítica acerca da participação dos povos originários em ambos os países e, baseado nisso, refletir sobre a luta pela terra e emancipação de minorias.

O desenvolvimento da pesquisa se dará pelo método de revisão bibliográfica, visto que o pesquisador pretende fazer um levantamento bibliográfico do material acadêmico existente sobre o tema.

Desse modo, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será qualitativa, ou seja, a tese do pesquisador será sustentada a partir da bibliografia pertinente à temática, que será estudada e fichada na fase exploratória da pesquisa. Como bibliografia, portanto, serão utilizados, além de produções acadêmicas sobre o tema, também a legislação de ambos os países e a jurisprudência brasileira.

1. NOVO CONSTITUCIONALISMO BOLIVIANO

Este primeiro capítulo tem como objetivo traçar uma análise do novo constitucionalismo boliviano a partir da Constituição de 2009 da Bolívia. Em primeiro momento, é feita uma introdução crítica ao novo constitucionalismo latino-americano, em que se apresenta seu caráter transformador. A partir disso, aprofunda-se a análise do novo constitucionalismo, com enfoque na Constituição Boliviana de 2009.

O estudo da Carta Magna boliviana feito neste capítulo tem o condão de apresentar os mecanismos transformadores introduzidos pelo novo constitucionalismo latino-americano, dos quais se pode extrair considerações acerca da forma de Estado proveniente, que foi capaz de gerar uma noção pluralista de nação. Os conceitos transformadores ora examinados servirão de base para o estudo comparativo entre Brasil e Bolívia, a ser esmiuçado no último capítulo deste trabalho.

1.1 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO ENQUANTO MECANISMO DE TRANSFORMAÇÃO: UMA INTRODUÇÃO

O novo constitucionalismo latino-americano pode ser entendido como um movimento nascido entre o final do século XX e início do século XXI, cujo resultado se traduz na luta popular, com objetivo de rompimento com o paradigma colonial de pensamento instalado no continente americano. Sabe-se, portanto, que a América Latina se formou a partir de um processo singular, resultado da invisibilização e subjugo proveniente da colonização. O saber produzido é inspirado em modelos eurocêntricos, de modo que há uma flagrante desvalorização do que é produzido no continente. Luiz Fernando Ribeiro Sales explica que:

esse processo de invisibilização, subjugação e negação de todo quanto produzido, pensado e vivido por aqui em termos culturais, organização social e construção de conhecimento foi a tônica do processo de colonização em sentido estrito e do saber, o qual se implantou no continente desde o desembarque luso-hispânico, deixando como herança, para não dizer sequelas, a natural tendência dos intelectuais da região se inspirarem em modelos euro-estadunidense como alternativa para os assuntos e problemas locais¹.

¹SALES, Luiz Fernando Ribeiro. Introdução ao novo constitucionalismo latino-americano: breve esforço teórico. *Revista espirales*, 2(2), 126–154, 2019, p. 2. Disponível em <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/1439/1492>. Acesso em: 20 dez. 2023.

Assim, o novo constitucionalismo latino-americano vem como uma alternativa ao sistema jurídico e estatal construído a partir do processo de colonização. Observa-se, notadamente, um caráter decolonial, preocupado em desvincular-se de categorias universalizantes, dando atenção aos saberes originários das nações latino-americanas.

Por essa razão, o pilar central das novas constituições latino-americanas é a soberania popular, traduzida na democracia participativa e comunitária. Importante ressaltar, nesse diapasão, que a participação popular aqui referida pressupõe o povo como titular do Poder Constituinte Originário.

Em atenção a isso, Rúbén Martínez Dalmau, um dos principais teóricos do novo constitucionalismo latino-americano, coloca como característica marcante deste a legitimidade democrática, visto que “um elemento comum que perpassa a corrente do novo constitucionalismo é o fundamento democrático das novas Constituições, baseadas em demandas populares, advindas de processos constituintes amplos e participativos [...]”².

A legitimidade democrática, conseqüentemente, trouxe para as Constituições desse movimento uma preocupação com a expressão da vontade soberana do povo. Esse cuidado em relação à participação popular exprime-se, ainda, nas reformas constitucionais, ou seja, a modificação do texto constitucional é confiada ao povo. Nesse sentido, a legitimidade democrática leva à análise de duas outras características de suma importância para o novo constitucionalismo latino-americano: a integração social e a reestruturação do Estado.

Dalmau apresenta a integração social como característica forte das constituições do novo constitucionalismo latino-americano. Isso significa que as minorias foram levadas em consideração no processo constituinte, mas não só formalmente, como também materialmente. Os povos originários, portanto, foram incluídos não só no texto constitucional, mas tiveram seus saberes validados e valorizados também ao serem considerados parte do processo de atuação e decisão desses textos. Isso ocorreu principalmente na Bolívia, caso em que:

os povos indígenas estiveram presentes não apenas formalmente, mas atuando e decidindo textos constitucionais que, pela primeira vez, os trataram como sujeitos coletivos participantes do povo. [...] No caso da Constituição Boliviana de 2009, é conhecido o enorme avanço produzido pelo

²DALMAU, Rúbén Martínez. As constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram?. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, Núm. 12, set./dez., 2018, p. 2. Disponível em <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45176>. Acesso em: 20 dez. 2023.

reconhecimento dos povos e nações indígenas originário campesino que se integram no Estado Plurinacional³.

Um claro exemplo da integração social, além do reconhecimento pela Constituição Boliviana dos povos e nações indígenas originário campesino, foi a incorporação do conceito indígena da *suma qamaña* – que será melhor abordado mais a frente neste trabalho.

Desse modo, as Constituições do novo constitucionalismo latino-americano tiveram, segundo Dalmau, o condão de melhorar a vida das minorias, dado que deram uma atenção especial a suas necessidades e formas de saber. Isso ocorreu em especial com relação aos povos originários, principalmente na Bolívia, que tiveram sua autonomia reconhecida e validada pelo texto constitucional:

em relação aos grupos sociais vulneráveis, não há dúvidas sobre a melhoria da situação no marco do novo constitucionalismo, uma vez que as Constituições tornaram visíveis suas necessidades e, ao mesmo tempo, criaram ações diretas de proteção em diversos casos. Possivelmente, os grupos mais beneficiados, particularmente no caso equatoriano e boliviano, foram os povos indígenas, que - como foi dito acima - experimentaram pela primeira vez o reconhecimento da plurinacionalidade e seu potencial de autodeterminação no marco do Estado moderno e de acordo com os parâmetros da normatividade constitucional⁴.

Já a característica da reestruturação do Estado denota que as Constituições provenientes do novo constitucionalismo latino-americano tentam refundar o Estado, a partir de um desprendimento dos moldes eurocentrados. Com isso, “surtem institutos constitucionais originais, sem correspondentes no Direito comparado”⁵. Claro exemplo disso é a incorporação, pelo texto constitucional boliviano, do conceito de plurinacionalidade – que também será esmiuçado mais adiante, em análise própria.

Esses atributos próprios do novo constitucionalismo latino-americano, como restou evidente, intercalam-se e se confundem, mas em todos eles – seja a legitimidade democrática, a integração social ou a reestruturação do Estado – pode-se perceber a importância e atenção dada aos povos originários. São eles tratados, portanto, como sujeitos de direito, visto que quando há direitos dos povos indígenas envolvidos, é

³³DALMAU, Rúben Martínez. As constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram?. **Revista Culturais Jurídicas**, v. 5, Núm. 12, set./dez., 2018, p. 2. Disponível em <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45176>. Acesso em: 20 dez. 2023.

⁴*Ibid.*, p. 17.

⁵⁵SALES, Luiz Fernando Ribeiro. Introdução ao novo constitucionalismo latino-americano: breve esforço teórico. **Revista espirales**, 2(2), 126–154, 2019, p. 17. Disponível em <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/1439/1492>. Acesso em: 20 dez. 2023.

“obrigatória sua consulta a respeito de qualquer ato governamental que eventualmente possa impactar no cotidiano desses povos”⁶.

As Constituições provenientes do constitucionalismo latino-americano se preocuparam em incluir no texto constitucional preceitos e concepções elaboradas pelos povos originários, o que representa um movimento de quebra do paradigma eurocêntrico hegemônico e valorização do saber ancestral. Sendo assim:

[...] a menção dessas concepções no âmbito das Constituições equatoriana e boliviana representa muito mais do que simbolicamente a constitucionalização ou positivação desses saberes originários e sua respectiva elevação a status de norma jurídica, mas um esforço político, social e principalmente econômico de marchar contra hegemonicamente na tentativa de se implantar um modelo de Estado diverso do que se tem praticado no mundo marcadamente dominado pelo capitalismo neoliberal⁷.

Nesse sentido, as Constituições do novo constitucionalismo latino-americano têm como cerne a alta participação popular, principalmente dos povos originários, ao passo em que incorporam em seu conteúdo institutos jurídicos “que implementem modelos de democracia participativa, comunitária, além do tradicional sistema de representação, estendendo a participação do povo aos mais diversos aspectos do Estado”⁸.

Há, como pode-se perceber, uma constitucionalização de institutos de democracia participativa e comunitária na estrutura orgânica das constituições. O Tribunal Constitucional Plurinacional, instituído pela Constituição Boliviana de 2009, é um exemplo disso, ao passo em que representa um sistema autônomo de justiça indígena. Isto posto, restou evidente que:

o Novo Constitucionalismo Latino-Americano se consolida como um movimento decorrente das manifestações populares em busca de dias mais justos e democráticos, nos quais a voz do povo pudesse ter efetiva influência em decisões estratégicas do Estado, tais como reforma da Constituição, planejamento econômico, iniciativa legislativa, controle e possibilidade de revogação de mandatos eletivos, numa verdadeira revolução político, jurídico e social⁹.

Analisadas as características gerais do novo constitucionalismo latino-americano, bem como sua importância para a ruptura de um sistema hegemônico eurocentrado de

⁶SALES, Luiz Fernando Ribeiro. Introdução ao novo constitucionalismo latino-americano: breve esforço teórico. **Revista espirales**, 2(2), 126–154, 2019, p. 23. Disponível em <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/1439/1492>. Acesso em: 20 dez. 2023.

⁷*Ibid.*

⁸*Ibid.*, p. 8.

⁹*Ibid.*, p. 26.

saber, faz-se necessário um estudo específico e aprofundado sobre a Constituição Boliviana de 2009 e seus institutos.

1.2 A CONSTITUIÇÃO BOLIVIANA DE 2009

A Constituição de 2009 da Bolívia representa o ápice do novo constitucionalismo latino-americano, juntamente com a Constituição equatoriana. Já no preâmbulo, a Constituição Boliviana apresenta seu caráter decolonial e emancipatório, típico do movimento constitucional supracitado, e busca se desvincular da herança neoliberal trazida pela colonização, como pode-se observar:

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado.

[...]

Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal. Asumimos el reto histórico de construir colectivamente el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, que integra y articula los propósitos de avanzar hacia una Bolivia democrática, productiva, portadora e inspiradora de la paz, comprometida con el desarrollo integral y con la libre determinación de los pueblos.

Nosotros, mujeres y hombres, a través de la Asamblea Constituyente y con el poder originario del pueblo, manifestamos nuestro compromiso con la unidad e integridad del país.¹⁰

O preâmbulo da Carta Magna da Bolívia, pelo exposto, dá destaque ao povo boliviano como principal construtor de um novo Estado, chamando atenção para as lutas do passado, bem como a resistência indígena face ao domínio europeu. Há, portanto, como marca a legitimidade democrática, além da valorização dos povos originários e inclusão destes como parte da nação, o que será reforçado ao longo do texto constitucional, conforme se verá a seguir.

1.2.1 Bases fundamentais do Estado boliviano

¹⁰BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.** Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

A primeira parte da Constituição da Bolívia de 2009 trata das bases fundamentais do Estado e logo no primeiro capítulo apresenta as disposições sobre o modelo de Estado adotado pelo país.

Em seu artigo 1º, o texto constitucional apresenta o país como um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, cujo diferencial reside na característica da interculturalidade. De acordo com o dispositivo legal, o país se funda na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico.

Esmiuçando a questão da interculturalidade, o segundo artigo chama atenção para a existência pré-colonial das nações e povos indígenas originário campesinos e seu domínio ancestral sobre os territórios, de modo que está garantida a livre determinação no marco da unidade do Estado, que se traduz no direito à autonomia, ao autogoverno, a sua cultura, ao reconhecimento de suas instituições e à consolidação de suas entidades territoriais.

O caráter plurinacional do Estado boliviano, pelo exposto, pode ser entendido através da integração dos povos pré-coloniais à nação boliviana, uma vez que contam com autonomia plena para se organizar. O conceito de nação para a Bolívia engloba, portanto, as bolivianas e bolivianos, as nações e povos indígenas originário campesinos e as comunidades interculturais e afro-bolivianas. Todos esses juntos formam uma nação intercultural, conforme denota o terceiro artigo do texto constitucional em análise:

La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.¹¹

A pluralidade é observada também no artigo seguinte, que coloca como idiomas oficiais, além do *castellano*, os idiomas das nações e povos indígenas originário campesinos.

O capítulo segundo da primeira parte do texto constitucional exorta os princípios, valores e finalidades do Estado. O artigo 7º traz a característica mais marcante do novo constitucionalismo latino-americano, a legitimidade democrática, ao indicar que a soberania emana do povo, que a exerce de forma direta e delegada. Sendo assim, o povo é apresentado como o principal titular do Poder Constituinte Originário.

¹¹BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, artículo 3. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

Em seguida, no artigo 8º, há os princípios ético-morais da sociedade plural e os valores do Estado boliviano:

I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.¹²

Os princípios ético-morais que formam o Estado são, pelo que se pode observar, princípios indígenas, capazes de formar uma sociedade plural. A partir disso, nota-se com muita clareza a característica da integração social, já abordada anteriormente, na qual os saberes ancestrais das minorias encontram-se validados formalmente no texto constitucional. Quanto aos valores do Estado Plurinacional boliviano, é evidente que são valores comuns aos Estados democráticos em geral.

No que tange às finalidades, tem-se que as funções essenciais do Estado, trazidas no 9º artigo do texto constitucional em comento, reforçam e priorizam a descolonização e o desenvolvimento da nação plural no país. Destacam-se, portanto, a construção de uma sociedade justa e harmoniosa, alicerçada na descolonização, com o intuito de consolidar as identidades plurinacionais; a garantia do bem-estar e a proteção e igual dignidade das nações, dos povos e das comunidades, além do fomento ao respeito mútuo e o diálogo intercultural, intracultural e plurilíngue; e a reafirmação e consolidação da unidade do país, preservando como patrimônio histórico e humano a diversidade plurinacional.

Quanto ao sistema de governo, o artigo 11 traz que a democracia se exerce de algumas formas, dentre elas, de forma comunitária, através da eleição, designação ou nomeação de autoridades e representantes por normas e procedimentos próprios das nações e povos indígenas originário camponeses. É, evidentemente, uma forma de inserir os povos originários na democracia.

Relacionado a isso, o artigo 26, II, 4, do texto legal define que a eleição, designação e nomeação direta dos representantes das nações e povos indígenas originário camponeses vai se dar de acordo com suas normas e procedimentos próprios. Pode-se

¹²BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, artículo 8. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

entender esse dispositivo como um traço expresso da autonomia conferida aos povos originários.

Além do direito à autonomia, que se expressa em diversos dispositivos da Constituição Boliviana, o capítulo quarto da primeira parte do texto constitucional positiva os direitos das nações e povos indígenas originário campesinos. Importante, antes de examiná-los, definir quem são esses sujeitos de direito:

Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.¹³

Assim, em resumo, os povos existentes pré-colonização podem ser considerados como nação indígena originário campesina, quando possuidores de identidade cultural, idioma, tradição histórica, instituições e territorialidade próprios.

Como parte da nação, é natural que esses povos sejam sujeitos de direito, o que reforça sua inclusão no Estado, que, mais uma vez, é plurinacional. Têm, portanto, direito de existir livremente, além da livre determinação e territorialidade.

Além disso, suas instituições são parte da estrutura geral do Estado e têm direito à titulação coletiva de terras e territórios, proteção de seus lugares sagrados, valorização e respeito dos saberes e conhecimentos tradicionais, educação intercultural, intracultural e plurilíngue. Os pontos 15, 16 e 17 do artigo 30 trazem direitos mais específicos acerca da proteção territorial indígena, conforme pode-se constatar:

15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.¹⁴

Nota-se, portanto, que o texto constitucional dá uma atenção especial aos direitos territoriais dos povos indígenas originário campesinos, que além do direito à titulação coletiva de suas terras, também têm direito de serem consultados mediante procedimentos

¹³BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, artículo 30, I. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

¹⁴*Ibid.*, artículo 30, II, 15, 16 e 17.

apropriados e, principalmente, através de suas instituições quando afetados por medidas legislativas, bem como à participação nos benefícios da exploração dos seus recursos naturais nos seus territórios e gestão territorial indígena.

Neste ponto, é gritante a diferença para o Brasil, que não traz em seu texto constitucional normas tão específicas acerca da proteção territorial de seus povos originários. A Constituição Brasileira, bem como a legislação infraconstitucional do país, dá tratamento diferenciado à terra, o que será melhor evidenciado em análise própria mais adiante.

Importa esclarecer, ainda, que o artigo 32 equipara o povo afro-boliviano às nações e aos povos indígenas originário campesinos, de modo que gozarão dos mesmos direitos econômicos, sociais, políticos e culturais que estes.

O capítulo quinto da primeira parte do texto constitucional boliviano trata dos direitos sociais e econômicos, havendo uma parte específica para o direito de propriedade, no artigo 56. Determina o dispositivo que toda pessoa tem direito à propriedade individual ou coletiva, sempre que esta cumpra uma função social. Nesse ponto, a Constituição da Bolívia se mostra semelhante à Constituição do Brasil, ao passo em que se garante a propriedade privada sempre que ela não for contrária aos interesses coletivos.

Já no capítulo sexto, tem-se disposições sobre a educação, interculturalidade e direitos culturais. A educação, portanto, funciona como base para o fortalecimento de uma unidade e identidade dos integrantes do Estado Plurinacional, de acordo com o artigo 80, II. Isso demonstra um projeto de conscientização e resgate dos saberes originários, inclusão dos povos originários e difusão da cultura destes através da educação.

A interculturalidade, por sua vez, traduz-se na diversidade cultural como base essencial do Estado Plurinacional Comunitário, isto é:

La interculturalidad es el instrumento para la cohesión y la convivencia armónica y equilibrada entre todos los pueblos y naciones. La interculturalidad tendrá lugar con respeto a las diferencias y en igualdad de condiciones¹⁵

É, portanto, responsabilidade fundamental do Estado a difusão, proteção e conservação de culturas existentes no país. Como exemplo disso, tem-se a proteção do patrimônio cultural do povo boliviano – do qual dispõem os artigos 99 e 100 – que se afigura inalienável, imprescritível e não pode ser apreendido.

¹⁵BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, artículo 98, I. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

Tendo isso em vista, o patrimônio das nações e povos indígenas originário campesinos consiste em sua cosmovisão, nos mitos, na história oral, nas danças, nas práticas culturais, nos conhecimentos e tecnologias tradicionais, que em conjunto formam a expressão e identidade do Estado.

1.2.2 Estrutura e organização do Estado boliviano

A segunda parte da Constituição Boliviana de 2009 traz a estrutura e organização funcional do Estado. No título III, estão as disposições sobre o órgão judicial e o tribunal constitucional plurinacional.

Logo nas disposições gerais, o texto constitucional determina que a função judicial é única e chama atenção para o fato de que a jurisdição indígena originária campesina se exerce através de suas próprias autoridades, além de gozar de igual hierarquia em relação à justiça comum, nos termos do artigo 179, I e II.

O capítulo quarto fala especificamente da jurisdição indígena originária campesina, que tem autonomia para exercer suas funções jurisdicionais através de suas autoridades, conforme ensina o artigo 190:

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución.¹⁶

Desse modo, há uma jurisdição indígena própria destinada à proteção dos interesses das nações e povos indígenas originário campesinos, que se fundamenta em um vínculo particular das pessoas que são membros da respectiva nação ou povo. De acordo com o artigo 191, II:

La jurisdicción indígena originario campesina se ejerce en los siguientes ámbitos de vigencia personal, material y territorial:

1. Están sujetos a esta jurisdicción los miembros de la nación o pueblo indígena originario campesino, sea que actúen como actores o demandado, denunciantes o querellantes, denunciados o imputados, recurrentes o recurridos.

2. Esta jurisdicción conoce los asuntos indígena originario campesinos de conformidad a lo establecido en una Ley de Deslinde Jurisdiccional.

¹⁶BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, artículo 190. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

*3. Esta jurisdicción se aplica a las relaciones y hechos jurídicos que se realizan o cuyos efectos se producen dentro de la jurisdicción de un pueblo indígena originario campesino.*¹⁷

É certo, ainda, que toda autoridade pública deve acatar às decisões da jurisdição indígena. Além disso, as autoridades indígenas originário campesinas podem solicitar o apoio do Estado para o cumprimento das decisões de sua jurisdição. Resta evidente, portanto, pelo que ensina o artigo 192 da Carta Magna, que cabe ao Estado boliviano fortalecer e promover a justiça indígena.

Além da justiça especializada dos povos originários, há o Tribunal Constitucional Plurinacional, que é integrado por magistrados e magistradas, atendendo aos critérios de Plurinacionalidade, ou seja, há representação do sistema indígena originário campesino, conforme pode-se observar pela redação do artigo 197:

I. El Tribunal Constitucional Plurinacional estará integrado por Magistradas y Magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.

II. Las Magistradas y los Magistrados suplentes del Tribunal Constitucional Plurinacional no recibirán remuneración, y asumirán funciones exclusivamente en caso de ausencia del titular, o por otros motivos establecidos en la ley.

*III. La composición, organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional Plurinacional serán regulados por la ley.*¹⁸

Nota-se aqui, ainda mais, uma inclusão dos povos originários no Direito do país, dado que além de uma justiça própria, estes também integram o órgão responsável por velar pela supremacia da Constituição, ou seja, os povos originários são de fato enxergados na Bolívia enquanto pertencentes à nação, sendo sujeitos de direito e, mais que isso, integrantes das instituições judiciárias. Isso naturalmente facilita a emancipação e a efetivação de direitos desses povos, uma vez que estão inseridos dentro do sistema de justiça do país.

Os povos indígenas originário campesinos terão ainda suas autoridades consultadas pelo Tribunal Constitucional Plurinacional sobre a aplicação de suas normas aos casos concretos, veja:

Son atribuciones del Tribunal Constitucional Plurinacional, además de las establecidas en la Constitución y la ley, conocer y resolver:

¹⁷BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.** Art. 191. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

¹⁸*Ibid.*, artículo 197.

*8. Las consultas de las autoridades indígenas originario campesinas sobre la aplicación de sus normas jurídicas aplicadas a un caso concreto. La decisión del Tribunal Constitucional es obligatoria.*¹⁹

Também é atribuição do Tribunal Constitucional Plurinacional conhecer e resolver os conflitos de competência entre a jurisdição indígena e a jurisdição ordinária agroambiental, nos termos do artigo 202, 11. Esse dispositivo denota uma preocupação com a visão dos povos originários, a fim de evitar conflitos entre as decisões dessas duas jurisdições.

A Constituição não prevê que só o Tribunal Constitucional Plurinacional tenha membros de origem indígena, mas também o Tribunal Eleitoral da Bolívia, conforme ensina a redação do artigo 206, II: “*El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete miembros, quienes durarán en sus funciones seis años sin posibilidad de reelección, y al menos dos de los cuales serán de origen indígena originario campesino*”.²⁰

Além disso, de acordo com o artigo 211, as nações e povos indígenas podem eleger representantes políticos de acordo com suas formas próprias de eleição.

Por fim, sobre as funções de defesa da sociedade, a Constituição Boliviana de 2009 traz a *Defensoria del Pueblo*, que tem a função de promover o cumprimento dos direitos do povo:

Artículo 218.

[...]

*II. Corresponderá asimismo a la Defensoría del Pueblo la promoción de la defensa de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de las comunidades urbanas e interculturales, y de las bolivianas y los bolivianos en el exterior.*²¹

O texto constitucional, pelo exposto, traz expressamente a necessidade de defesa dos direitos das nações e povos indígenas originário campesinos.

1.2.3 Organização territorial do Estado boliviano

A terceira parte da Constituição trata da estrutura e organização territorial do Estado boliviano. É certo que a Bolívia se organiza em departamentos, províncias, municípios e territórios indígenas originário campesinos, nos termos do artigo 269, I. No

¹⁹BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 202, 8. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

²⁰*Ibid.*, Art. 211.

²¹*Ibid.*, Art. 218, II.

capítulo sétimo, especificamente, trata-se da autonomia originário campesina, que tem definição expressa:

Artículo 289.

*La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.*²²

Assim, nos termos do artigo 290, a confirmação da autonomia indígena originário campesina se baseia nos territórios ancestrais, que atualmente são habitados por esses povos e nações. Importante esclarecer, também, que o autogoverno dessas autonomias é exercido de acordo com suas normas, instituições, autoridades e procedimentos, na forma de suas atribuições e competências, sempre em consonância com a Constituição e a lei. Justamente em razão disso, “*cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley*”²³.

O artigo 293 traz que o único requisito para a constituição da autonomia indígena, baseada em territórios indígenas já consolidados ou em processo de consolidação, é a vontade expressa de sua população, que deve estar em conformidade com suas próprias normas e procedimentos. Nota-se, pela redação dos artigos supracitados, um respeito aos procedimentos próprios dos povos originários, característica marcante da sua autonomia.

Resta, ainda, esclarecer que se uma confirmação de uma autonomia indígena afeta os limites dos distritos municipais, o povo ou nação originário e o governo municipal devem entrar em acordo sobre a delimitação distrital. Assim, “*si afectase límites municipales, deberá seguirse un procedimiento ante la Asamblea Legislativa Plurinacional*”²⁴.

O artigo 294 é mais um exemplo do respeito aos procedimentos próprios dos povos originários, uma vez que “*la decisión de constituir una autonomía indígena originario campesina se adoptará de acuerdo a las normas y procedimientos de consulta*”²⁵. Além disso, o dispositivo legal também positiva que a decisão de se converter um município em autonomia indígena originário campesina se dará por meio de referendo. Sendo assim:

²²BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.** Art. 289. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

²³*Ibid.*, Art. 292.

²⁴*Ibid.*, Art. 293, II.

²⁵*Ibid.*, Art. 294, I.

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley.²⁶

O capítulo oitavo traz a distribuição de competências, sendo privativas do Estado a política sobre terras e território e sua titulação, nos termos do artigo 298, I, 17. Entretanto, as autonomias originário campesinas têm uma série de competências exclusivas, que constam do artigo 304.

A elaboração de seu estatuto para o exercício de sua autonomia, a gestão e administração de seus recursos naturais renováveis e a planificação e gestão da ocupação territorial são algumas das competências das autonomias indígenas que chamam atenção, principalmente por denotarem a independência com relação à terra e seu direito sobre ela. Diante de uma análise legal dos dispositivos sobre a distribuição de competências, temos que a conservação do meio ambiente é competência concorrente, nos termos do artigo 304, III, 3, enquanto a gestão do solo é exclusiva.

1.2.4 Organização econômica do Estado boliviano

A quarta parte da Constituição traz a estrutura e organização econômica do Estado. É certo que o Estado boliviano deve promover a organização econômica comunitária, baseando-se nos princípios e visões próprios das nações e povos indígenas originário campesinos. Assim:

El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.²⁷

A Bolívia, portanto, a fim de promover essa economia comunitária, estabelece a economia plural, que compreende alguns aspectos, nos termos do artigo 311, II. Um desses atributos é justamente o fato de os recursos naturais serem de propriedade do povo boliviano, sendo administrados pelo Estado. No mesmo sentido, a propriedade coletiva e individual sobre a terra deve ser garantida e respeitada. Aqui, há disposições econômicas semelhantes às do Brasil.

²⁶BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 296. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

²⁷*Ibid.*, Art. 307.

Quanto às áreas protegidas e os territórios indígenas, a proteção também é dirigida aos povos originários. Desse modo, nos termos do artigo 385, II:

*Donde exista sobreposición de áreas protegidas y territorios indígena originario campesinos, la gestión compartida se realizará con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originaria campesinos, respetando el objeto de creación de estas áreas.*²⁸

Percebe-se, por conseguinte, que, no que tange ao direito à terra, os povos originários bolivianos são enxergados como sujeitos de direito, tanto é que “*las comunidades indígena originario campesinas situadas dentro de áreas forestales serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo con la ley*”²⁹.

Além disso, no que tange à área correspondente à Amazônia, há incentivo do Estado boliviano para a industrialização, comercialização, proteção e conservação dos produtos tradicionais extraídos pelos povos originários, como ensina o artigo 392, I.

Por fim, o capítulo nono fala especificamente sobre terra e território, e o artigo 393 retoma a questão da proteção da propriedade individual ou coletiva que cumpra sua função social, conforme visto anteriormente.

Em regra, as disposições constitucionais acerca da propriedade são semelhantes às do Brasil. Todavia, o artigo 394, III, estabelece especial proteção à propriedade que compreende o território indígena originário campesino:

*El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.*³⁰

Desse modo, o Estado Plurinacional boliviano confere especial proteção ao território indígena rural ocupado pelos povos originários e pelas comunidades interculturais, de modo que essa propriedade coletiva é considerada indivisível, imprescritível, não embargável, inalienável e irretatável, além de não se sujeitar ao pagamento de impostos.

²⁸BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)**, 7 Febrero 2009. Art. 385, II. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

²⁹*Ibid.*, Art. 388.

³⁰*Ibid.*, Art. 394, III.

Nesse ponto, cabe destacar que as terras públicas serão destinadas aos camponeses indígenas nativos e às comunidades interculturais que não possuem ou possuem insuficientemente terras, como é possível perceber pela redação do artigo 395, I:

Las tierras fiscales serán dotadas a indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo con una política estatal que atienda a las realidades ecológicas y geográficas, así como a las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La dotación se realizará de acuerdo con las políticas de desarrollo rural sustentable y la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal.³¹

Nota-se, portanto, que a política agrária adotada pela Constituição Boliviana de 2009 não é concentracionista e visa a uma distribuição de terras igualitária e justa. Essa disposição, pelo observado, tem o condão de evitar e desconstituir a concentração fundiária, que é comum em países que sofreram com a colonização.

Tem-se o intuito de dar uma função social à terra, que, de acordo com o texto constitucional boliviano, entende-se como:

el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.³²

Em consonância com o exposto, o artigo 398 proíbe o latifúndio e a dupla titulação, justamente por serem contrários ao interesse coletivo e desenvolvimento do país. Caso verifique-se o não cumprimento da função social da terra ou a tendência ao latifúndio, a propriedade será revertida em favor do povo boliviano, nos termos do artigo 401, I.

Protege-se, em especial, o território indígena rural, conforme a redação do artigo 403, I:

Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia

³¹BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 395, I. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

³²*Ibid.*, Art. 397, II.

*armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.*³³

Entende-se, então, que a integralidade do território indígena originário campesino é reconhecida, bem como o direito à terra, ao seu uso e aproveitamento. Conforme pôde-se depreender, haverá sempre consulta prévia às nações e povos indígenas sobre a participação na exploração dos recursos naturais não renováveis que se encontram em seu território. Além disso, sua autonomia será respeitada e terão a faculdade de aplicar suas próprias normas, em consonância com sua cultura e princípios.

Por fim, resta evidente que a Constituição Boliviana de 2009 trouxe inúmeros avanços no tratamento dado aos povos originários, motivo pelo qual representa um dos mais importantes textos constitucionais do novo constitucionalismo latino-americano. A positivação do direito à terra conferido à nação indígena originário campesina representa, por sua vez, uma forma de emancipação de minorias.

³³BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.** Art. 403, I. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

2. ESTADO PLURINACIONAL, POVOS ORIGINÁRIOS E A AUTONOMIA CAMPESSINA

O segundo capítulo visa, a partir da análise constitucional realizada no capítulo anterior, a aprofundar a questão da nação boliviana. Em primeiro momento, é elaborada uma revisão histórica da Bolívia, com intuito de explicar o caminho do país na direção para a formação de um Estado Plurinacional.

Disso, é possível extrair o conceito de nação trabalhado pela Constituição de 2009 e o impacto na autonomia dos povos originários. Através de uma reflexão sobre o reconhecimento da autonomia do povo indígena boliviano, observa-se ser esta uma forma do Estado de se adequar à pluralidade de sujeitos, experiências e vivências – característica fundamental do Estado Plurinacional.

2.1 O SURGIMENTO DO ESTADO PLURINACIONAL BOLIVIANO

Este tópico objetiva elaborar um estudo acerca da formação do Estado Plurinacional boliviano. É certo que a concepção de Estado Plurinacional em muito diverge da concepção tradicional de Estado-nação, motivo pelo qual o exame do percurso traçado pela Bolívia para que chegasse ao arranjo da plurinacionalidade faz-se imprescindível.

Foi a partir das divergências e da não adequação dos povos originários aos conceitos tradicionais trazidos pela ideia burguesa de Estado e de nação que surgiu noção de plurinacionalidade. Essas divergências originam-se de manifestações intensas ao longo da história do país, cuja análise torna-se primordial para o entendimento do reconhecimento dado pela Constituição de 2009 às autonomias indígenas originário campesinas.

2.1.1 O processo de formação dos estados nacionais

Para que se possa aprofundar na análise do Estado Plurinacional, cumpre lembrar o processo de formação dos estados nacionais. Ticiania Coelho Silveira explica que o desenvolvimento da noção de Estado está diretamente atrelado à concepção de unidade, ou seja, a um acordo entre os sujeitos que regem as relações e aqueles que se subordinam a elas:

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

Os líderes do Estado ou seus representantes, ao afirmarem que atuam para alcançar o bem comum dos seus súditos, utilizam diversos discursos que têm como objetivo produzir uma sensação de pertencimento, de proteção e de acolhimento. Eles atuam de modo a construir uma identidade coletiva, formada por pessoas que se reconhecem como pertencentes àquela comunidade, diferenciando-se daqueles que não o são.³⁴

A autora, portanto, explica que, em razão dessa sensação de pertencimento, o Estado passou a ser tomado como pai, assumindo uma figura de protetor de seus integrantes. É dessa ideia que nascem os conceitos de nação e de soberania, que serão vistos mais a frente.

Nesse mesmo sentido, Silveira salienta que os lugares na política são definidos pela forma da sociedade. Em outras palavras, na modernidade, o Estado e a sociedade civil funcionam como espaço político, capazes de delinear as estruturas organizacionais da própria sociedade. Nas palavras da autora:

a forma das sociedades modernas produziu como espaço privilegiado da política, o Estado. Em princípio, essa foi uma forma de concentração e de tentativa de monopólio da política, que se organiza tendencialmente como uma forma burocrática de administração e domínio. [...] Por outro lado, a sociedade civil é outro lugar da política, mais precisamente, um conjunto de lugares em que se organiza a vida política não estatal – muitas vezes surgindo da sua extrapolação. Uma boa parte das instituições da sociedade civil funciona como pontes para o Estado.³⁵

Conclui-se que a modernidade trouxe o Estado como principal espaço político, no qual a sociedade civil é capaz de se organizar. O conceito de Estado-nação reside, por conseguinte, na organização político-administrativa de uma sociedade em um território.

Levando em consideração o desenvolvimento da sociedade a partir de uma lógica liberal-ocidental, pode-se pensar que o Estado-nação é um conceito burguês. Nesse sentido, o Estado Plurinacional enfrenta como principal desafio a inserção de noções não liberais das nações e povos indígenas dentro do conceito de Estado-nação:

³⁴SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originária Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 56.

³⁵*Ibid.*, p. 49.

Esse é, essencialmente, um dos grandes problemas existentes na regulação e na materialização do Estado Plurinacional, e, notadamente, das autonomias indígena originário campesinas, objeto deste trabalho: a tentativa de abarcamento, dentro da estrutura do Estado-nação, de formas de realização da política comunitárias, não estatais, e de formas de organização social e territorial que se baseiam em noções de terra, família, mercado, cultura, religiosidade e justiça, diferentes dos conceitos instituídos pela sociedade liberal-burguês-ocidental.³⁶

Apesar dessa dificuldade, pode-se dizer que a origem do Estado Plurinacional boliviano está justamente nessa inadequação dos conceitos dos povos originários aos conceitos dos Estados-nação liberais burgueses. Este veio a partir das intensas mobilizações sociais, cujos objetivos residiam na afirmação e concretização de direitos dos povos originários:

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

O tratamento constitucional, hoje considerado referência para muitos países não apenas do sul global, somente foi obtido a partir de intensas e complexas mobilizações sociais que ocorreram na Bolívia a partir do final do século XX, que culminaram na eleição do primeiro presidente indígena na América Latina, Evo Morales, e na promulgação de uma nova constituição que refunda o Estado sob o prisma da plurinacionalidade.³⁷

A Bolívia, portanto, enfrentou um processo histórico muito particular, que culminou na positivação de um Estado considerado plurinacional.

2.1.2 Revisão histórica do processo boliviano para a formação de um Estado Plurinacional

A Bolívia, desde seus primórdios, como qualquer país latino-americano, fora habitada por civilizações com culturas e práticas próprias, de modo que há uma incompatibilidade dos conceitos liberais e modernos com o *modus operandi* dos povos originários:

O entendimento das nações originárias como civilizações que possuíam e ainda possuem estruturas complexas vai diretamente de encontro com as teorias sociais e antropológicas da modernidade, que preconizavam a existência de uma linha evolutiva social cujo ápice era a sociedade europeia.³⁸

³⁶SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 50.

³⁷*Ibid.*, p. 53.

³⁸*Ibid.*, p. 52.

Apesar do processo colonizador sangrento e violento de aniquilação epistemológica, os povos originários encontraram meios de sobreviver e perpetuar sua cultura. Na Bolívia, portanto, “a Coroa Espanhola passou a reconhecer, em suas colônias, a existência de duas repúblicas, a dos Espanhóis e a dos Índios. Essa separação, tanto física como jurídica, impediu que as populações originárias das Américas fossem completamente dizimadas”³⁹.

No tocante a isso, Silveira explica que essa aptidão para sobreviver está diretamente relacionada ao caráter complexo dos povos originários:

Entretanto, a complexidade dessas civilizações, aliada a diversos outros fatores, como capacidade de resistência e a necessidade de utilização da mão-de-obra indígena pela metrópole, e, posteriormente, pelo Estado-nação, fizeram com que suas estruturas sobrevivessem à colonização e aos seus efeitos nefastos, adaptando-se às novas realidades ao longo dos séculos, sem, no entanto, perder a sua essência.⁴⁰

Assim, a metrópole, a fim de explorar mão de obra e usurpar recursos da colônia, reconheceu, mesmo que de forma rasa, a existência de uma república indígena. Como forma de sobrevivência, por conseguinte, os povos originários encontraram maneiras de resistir ao genocídio epistemológico protagonizado pela Coroa, perpetuando formas de saber, culturas e costumes, o que, conforme será visto, impactou diretamente na formação geocultural da Bolívia, bem como na situação político-jurídica do país.

Desse modo, de maneira a preservar sua essência, salienta Silveira que as noções não liberais das nações e povos indígenas foram aos poucos assimiladas no imaginário coletivo da sociedade. Todavia, “a mesma dicotomia entre ‘duas repúblicas’ que permitiu a sobrevivência, durante o final do período colonial, de diversas culturas e modos de organização social, acarretou imensas rupturas após a independência”⁴¹.

Importante destacar que a noção de cidadania só foi, inclusive, outorgada após a Proclamação da República e confirmada com o processo revolucionário de 1952 – que será destrinchado a seguir. Porém tal entendimento não abarcava os grupos indígenas, ou seja, “considerava os cidadãos em seu aspecto individual e não coletivo, razão pela qual

³⁹SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originária Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 54.

⁴⁰*Ibid.*, p. 52.

⁴¹*Ibid.*, p. 54.

não significaram um rompimento com o arranjo social, mas sim uma reforma”⁴². Sendo assim:

A Bolívia é um Estado complexo, que abriga em seu território diversas sociedades marcadas pela chaga do colonialismo: uma formação social abigarrada. Esses grupos societários possuem diferentes estruturas institucionais, formas de concepção acerca da democracia, da política, do conceito de Estado, de direitos, de deveres, de religiosidade.⁴³

A Bolívia, com um imaginário coletivo que mesclava noções liberal-coloniais com concepções culturais sobreviventes de diversos povos indígenas, tornou-se território de diversas disputas ao longo dos anos. A partir disso, um momento histórico significativo no processo de formação do Estado boliviano como é conhecido hoje foi a chamada Revolução de 1952.

Após o período colonial, o ocorrido em 1952 foi marco revolucionário importante na história do país, mas está diretamente relacionado com o ocorrido anos antes e com a herança colonial do processo de epistemicídio das populações indígenas. Nas décadas de 1930 e 1940, portanto, a Bolívia vivenciou experiências que contribuíram para o culminar da Revolução Nacional.

Em 1930, houve a chamada Guerra do Chaco, na qual Paraguai e Bolívia disputaram a região do *gran Chaco boreal*. “Com a passagem livre por essa região, a Bolívia teria acesso ao rio Paraguai”⁴⁴, de modo que poderia chegar ao oceano Atlântico. Todavia, o conflito não terminou bem para a Bolívia, que, derrotada, perdeu parte de seu território para o Paraguai e se viu em situação desfavorável, haja vista que dependia da exportação de estanho:

A Guerra do Chaco, que durou de 1932 a 1935, ceifou a vida de cem mil homens e teve como desenlace uma derrota trágica da Bolívia que, além de humilhada nos campos de batalha, contrariamente ao pretendido perdeu um quinto de seu território.⁴⁵

⁴²SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 55.

⁴³*Ibid.*, p. 55.

⁴⁴A REVOLUÇÃO Nacional Boliviana (1952). MST. Vídeo (5min56s). Disponível em: <https://mst.org.br/2024/04/09/a-revolucao-boliviana/#:~:text=A%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Boliviana%20de%201952,tentava%20invalidar%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es%20democr%C3%A1ticas>. Acesso em: 13 maio. 2024.

⁴⁵PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

O minério, encontrado em grandes quantidades no país, concentrava-se na mão de três famílias de oligarquias, denominadas *La Rosca*, que submetiam os trabalhadores das minas, em sua maioria indígenas, a regimes análogos à escravidão:

A partir da crise de 1929, os trabalhadores mineiros, aliados aos estudantes, começaram a dar voz às suas reivindicações. Conhecedores não apenas das injustiças dentro das minas, os proletários bolivianos, originários das comunidades quéchuas e aymarás do campo, colocavam em pauta não apenas melhoria de condições de trabalho e melhores salários, mas também uma série de outras reivindicações de ordem político-social na esfera geral do país. Em outras palavras, as questões de classe na Bolívia não podiam ser dissociadas de suas origens étnicas. Mas o movimento operário ainda teria muito a caminhar, já que o nível de organização era incipiente comparado com o que viria a ser nos anos subsequentes, e a capacidade de reação da “rosca” era grande.⁴⁶

Assim, os trabalhadores mineiros sofriam com a falta de direitos e com o subjugo pelas elites dominantes. Como forma de organização política, surgiram alguns partidos nos anos 1930 e 1940, cujo principal objetivo era o fim da Rosca:

Durante a década de 30 e 40, vão se formar diversos partidos e organizações políticas com intuito de organizar esses trabalhadores, operários, camponeses e mineiros; partidos como o POR, Partido Operário Revolucionário, o PIR, Partido de Esquerda Revolucionário, nos anos 40 e, em 42, o MNR, Movimento Nacional Revolucionário. Apesar de possuírem diferenças entre si e em seus programas, se uniam em torno da mesma pauta: o fim das oligarquias bolivianas, o fim de *La Rosca*.⁴⁷

É certo que a formação desses partidos e suas ações organizadas contribuíram para a sistematização das demandas de classe, tendo originado, por exemplo, a Federação Sindical dos Trabalhadores Mineiros e o 1º Congresso Indígena Boliviano. Porém, só em 1951, os partidos vieram a lançar como candidato à presidência Ángel Victor Paz Estenssoro, vitorioso nas urnas.⁴⁸ Importante destacar o papel dos apoiadores mineiros e indígenas, que, à época, não tinham direito a voto por serem em sua maioria analfabetos, mas foram fundamentais na vitória eleitoral:

Em 1951, ocorreram as eleições que preparariam o caminho para a revolução. O MNR tinha como aliados os sindicatos mineiros, mas os trabalhadores em sua maioria eram analfabetos e, portanto, sem direito a voto. Apesar disso, o partido recebeu o apoio de Juan Lechín, importante líder sindical, e celebrou a união da oposição em torno da candidatura de

⁴⁶PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

⁴⁷A REVOLUÇÃO Nacional Boliviana (1952). MST. Vídeo (5min56s). Disponível em: <https://mst.org.br/2024/04/09/a-revolucao-boliviana/#:~:text=A%20Revolução%20Boliviana%20de%201952,tentava%20invalidar%20as%20eleições%20democráticas>. Acesso em: 13 maio 2024.

⁴⁸*Ibid.*

Paz Estenssoro. Estes dois elementos supracitados foram fundamentais para o candidato emenerrista e o levaram à vitória nas urnas aquele ano.⁴⁹

Nota-se, portanto, que as demandas operárias, indígenas e camponesas eram grandes e vinham se manifestando há tempos no país. A vitória do líder do MNR representou isso e trouxe uma lição: a necessidade de “manter e reforçar o apoio do campesinato e mineiros, através de medidas nacionalistas e antiimperialistas”⁵⁰.

Apesar da vitória nas urnas, Ángel Victor Paz Estenssoro, teve sua posse “interrompida por uma junta militar liderada por Hugo Ballivián, usurpando o poder conquistado pelo povo boliviano”⁵¹. Entretanto, como visto, a pressão do campesinato e mineiros para que suas reivindicações fossem atendidas eram enormes, motivo pelo qual o golpe militar não durou tanto tempo.

O MNR, aliado a movimentos populares, deu início a uma revolução armada, a fim de ver os anseios da população indígena e dos trabalhadores mineiros atendidos. Pode-se dizer, pois, que a assunção definitiva do poder pelo líder vitorioso nas urnas se deu com o auxílio do povo armado, em 1952:

Não se passou muito tempo, contudo, e os militares se viram forçados a deixar o governo em razão das pressões populares em torno do Movimento Nacionalista Revolucionário. A 9 de abril de 1952, o MNR finalmente se estabeleceu como governo na Bolívia.⁵²

A Revolução boliviana, portanto, pode ser entendida como o período revolucionário de 1952 até 1964, em que diversas mudanças foram implementadas. Compreendeu três governos e foi protagonizada pelo campesinato, o Movimento Nacional Revolucionário e pelos operários. Esses grupos nada tinham em comum, a não ser o desejo de pôr fim às oligarquias que se formaram no país desde o período colonial:

Estes diferentes grupos não tinham objetivos em comum, e eram várias as reivindicações de cada setor. Entretanto havia um ódio geral contra as elites no poder, que foi traduzido nos eventos revolucionários violentos que ocorreram em 9 de abril, já que o povo nas ruas somente venceu a partir da insurreição armada.⁵³

⁴⁹PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

⁵⁰*Ibid.*, p. 115.

⁵¹A REVOLUÇÃO Nacional Boliviana (1952). MST. Vídeo (5min56s). Disponível em: <https://mst.org.br/2024/04/09/a-revolucao-boliviana/#:~:text=A%20Revolução%20Boliviana%20de%201952,tentava%20invalidar%20as%20eleições%20democráticas>. Acesso em: 13 maio 2024.

⁵²PERICÁS, *op. cit.*, p. 115.

⁵³PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

Desse modo, a Revolução trouxe inúmeros avanços, tal como o sufrágio universal, a nacionalização das minas de estanho e a promoção da reforma agrária no país – sendo este último ponto o mais relevante para a posterior comparação com o Brasil:

No ano da revolução foi instaurado o sufrágio universal. Assim, os camponeses indígenas poderiam finalmente votar. Também ocorreu a nacionalização das minas, passando-as para a administração da Corporação Mineira da Bolívia (Comibol), além da criação da Central Obrera Boliviana (COB).⁵⁴

Mesmo que tenha sido um marco revolucionário na história da Bolívia, é importante destacar que o ocorrido em 1952 não rompeu de forma definitiva com o tratamento excludente dado aos povos originários desde o período colonial:

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

Ademais, a Revolução de 52 foi realizada sob fortes contornos nacionalistas, que se antes da revolução serviram para combater as relações de servidão e a exclusão da cidadania dos indígenas, depois passaram a atuar como elemento homogeneizador da sociedade e como instrumento do Estado-nação.⁵⁵

Pode-se dizer que a Revolução de 1952 representou uma reforma, uma vez que o termo revolução indica alteração profunda na estrutura de uma sociedade, o que não ocorreu:

A revolução boliviana de 9 de abril de 1952 é, indubitavelmente, um marco na América Latina e teve importantes repercussões no país, em que pese, cabe ressaltar, seu caráter claramente reformista. Apesar de apelar para as massas, especialmente mineiros e camponeses e, teoricamente, propor mudanças que melhorariam a vida da população marginalizada, principalmente indígena e agrária, aproximadamente 78% da população da Bolívia era rural — , aumentando a participação dos índios e analfabetos, e fortalecer, até certo ponto, os mineiros, com a nacionalização das minas de estanho e da criação da COB, não foi acompanhada por transformações econômicas ou técnicas profundas [...].⁵⁶

A estrutura colonial epistemológica e de perpetuação das oligarquias enquanto detentoras de direitos e do saber influenciaram diretamente na manutenção da desigualdade entre as diversas culturas existentes no território boliviano. Certo é que a

⁵⁴PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

⁵⁵SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 46 e 47.

⁵⁶PERICÁS, *op. cit.*, p. 120.

Revolução boliviana trouxe avanços imprescindíveis na efetivação de direitos dos povos originários, contudo, o cerne da questão é estrutural, de modo que:

O mero reconhecimento da existência de diversas culturas dentro de um Estado não é suficiente para se alcançar uma igualdade, quando as estruturas políticas e sociais são fundadas em premissas da cultura dominante.

Assim, a igualdade intercultural só é possível quando se reconhecem as formas políticas de autogoverno de todas as sociedades involucradas no mesmo processo, em igualdade de condições [...].⁵⁷

Nesse sentido, os problemas que existiam antes da revolução não cessaram com ela, haja vista que a herança colonial de desigualdade racial, cultural e de classe estava imbricada na sociedade boliviana. Os povos originários ainda não tinham seus saberes, valores e direitos reconhecidos e efetivados, o que só viria mais a frente, após mais uma série de manifestações e luta:

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

Portanto, o descontentamento com as políticas neoliberais, que pretenderam privatizar serviços essenciais e atividades estratégicas do Estado, somou-se a demandas pela igualdade e por projetos que combatessem a histórica desigualdade social, racial e econômica no país, ocasionando diversas manifestações sociais organizadas pelos mais variados grupos.⁵⁸

A Revolução de 1952, portanto, – além dos avanços – trouxe consigo um conceito excludente de nacionalidade, o que culminou em diversos levantes sociais, que perduraram por diversos anos, até a eleição de Evo Morales – primeiro presidente indígena do país –, marco importante na vitória do bloco indígena-popular:

As mobilizações – que tiveram grande protagonismo de lideranças indígenas – acabaram por ocasionar a renúncia do presidente Carlos Mesa e a convocação de novas eleições, em dezembro de 2005, quando Evo Morales se torna presidente [...].

Eleito, Evo convocou, em 2006, uma Assembleia Constituinte para elaborar um documento que incorporasse à estrutura do Estado *proceso de cambio*, e, sobretudo, para marcar o início da refundação do Estado

⁵⁷SILVEIRA, Ticiania Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 47.

⁵⁸*Ibid.*, p. 58 e 59.

comprometido com a descolonização da sociedade boliviana, que respeita seus povos e nações originários.⁵⁹

Foi, pois, em razão da vitória de Evo Morales em 2005, que a Bolívia começou o processo de rompimento com o paradigma colonial de pensamento.⁶⁰ Inicia-se, nesse momento, a formação do Estado Plurinacional boliviano como é hoje conhecido.

2.1.3 Reforma Agrária na Bolívia: o tratamento dado à terra

Logo no ano seguinte ao início da Revolução de 1952, houve a realização da primeira reforma agrária, passo mais importante dado na época republicana do país. Com isso, foram incorporados como produtores e consumidores quase dois milhões de habitantes ao mercado nacional.⁶¹

Antes da implementação da medida, o concentracionismo na Bolívia residia nas *haciendas*, que podem ser entendidas como um:

sistema que ocupava as melhores terras da Bolívia e tinha mais influência nas questões econômicas, políticas e sociais do país. Em algumas regiões, como a faixa dos Andes bolivianos, as *haciendas* penetraram nas comunidades originárias transformando seu formato tradicional e fazendo com que sua atividade produtiva se convertesse na busca pelo excedente.⁶²

As *haciendas*, portanto, representavam os latifúndios, ou seja, a grande propriedade. Nessas terras, o trabalho desenvolvido era o de colonato, que, segundo Gimenez, é quando o “trabalhador arrenda parcialmente a terra de um proprietário em troca de parte de sua produção ou quando destina alguns dias de sua semana para o cultivo da terra do proprietário”⁶³.

É certo que o latifúndio – como em qualquer país latino-americano que passou pelo processo de colonização – representava a maioria das terras bolivianas e estava concentrado nas mãos das oligarquias. Todavia, existiam comunidades indígenas

⁵⁹SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 59.

⁶⁰ Cumpre esclarecer que o presente trabalho não pretende emitir juízo de valor acerca da presidência de Evo Morales, apenas se prestou a realizar um apanhado histórico com o intuito de explicar o surgimento das autonomias indígena originário campesinas.

⁶¹LA REFORMA Agraria. Portal Educabolivia. Vídeo (2min36s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bx8YPPF5IJJE>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁶²GIMENEZ, H. M. A Questão Agrária na Bolívia. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 25-70, 2014. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/165>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁶³*Ibid.*, p. 35.

originárias, que resistiam ao domínio latifundiário e mantinham suas práticas agrícolas particulares:

Nessas comunidades, o espaço agrário era propriedade coletiva e o trabalho na terra era realizado coletiva e individualmente. Esta organização social comunitária parte do princípio da reciprocidade e da participação das bases, através de um padrão cultural peculiar das tradições andinas.⁶⁴

Como visto, as lutas no período pré-revolução e revolucionário foram intensas, no sentido de atender aos anseios das populações camponesas indígenas e dos trabalhadores mineiros, de modo que:

Desde a revolução até o decreto da Reforma Agrária, o governo divulgava medidas relativas às condições de trabalho e produtividade no campo, e parecia pretender ganhar tempo para convencer os grandes proprietários da necessidade de serem feitas mudanças tecnológicas a fim de tornar suas terras mais produtivas em pouco tempo. No entanto, as lutas no campo se acirravam e a Reforma Agrária se tornava cada vez mais inevitável.⁶⁵

Ante a inevitabilidade da Reforma Agrária, o Movimento Nacional Revolucionário (MNR) constituiu uma comissão para que houvesse a elaboração do plano de reforma. Todavia, “esta comissão contava com a presença de assessorias ligadas à Organização das Nações Unidas (ONU) e à Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)”⁶⁶, o que, por óbvio, fez com que a legislação pertinente excluísse as demandas da classe operária e do campesinato:

A legislação da Reforma Agrária foi elaborada ignorando as decisões da COB, que propunha a imediata nacionalização da terra, sem indenização, sucedida pela entrega direta às organizações camponesas. Esse plano previa a transição para um sistema de produção coletivo, correspondendo às condições da propriedade estatal socialista e aproximando-se da forma organizativa dos indígenas originários. A cooperativização da produção teria como objetivo colocar fim à via da pequena propriedade da terra rumo à almejada coletivização. Não foi o que aconteceu.⁶⁷

Em 2 de agosto de 1953, finalmente, em Cochabamba, mais especificamente em Ucureña, firmou-se o decreto da Reforma Agrária, cujo princípio básico sustentado era de que a terra pertencia a quem trabalhava, ou seja, determinava a liquidação total do latifúndio no altiplano⁶⁸ e nos vales. Não obstante terem sido entregues títulos de

⁶⁴GIMENEZ, H. M. A Questão Agrária na Bolívia. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 25-70, 2014. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/165>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁶⁵*Ibid.*, p. 42.

⁶⁶*Ibid.*, p. 43.

⁶⁷*Ibid.*, p. 44.

⁶⁸O altiplano pode ser entendido como a área de planalto dos Andes, que em sua maioria se encontra na Bolívia. Nas palavras de Bruno Azambuja Araujo, “o altiplano andino corresponde a uma grande eco-região

propriedade ao campesinato, o governo boliviano não deu à população meios de exercer as atividades nessas terras⁶⁹.

Nesse sentido, a Reforma Agrária efetivada, apesar de relevante, não produziu mudanças radicais na estrutura concentracionista boliviana, uma vez que o governo do país não se preocupou em gerenciar de forma correta a aplicação de capital no campo. A população campesina e indígena, portanto, continuava em uma dramática situação no que tange à garantia de sua sobrevivência. Assim, “a divisão das terras pouco se preocupou com a composição familiar tradicional indígena”⁷⁰.

O que se extrai das mudanças promovidas pela Revolução de 1952 e pela Reforma Agrária subsequente é a perpetuação de um modelo estatal excludente de nação, que não abarcava a lógica das populações indígenas originário campesinos:

Os povos habitantes do território boliviano são secularmente providos de nação, organização social e produtiva, e a Reforma Agrária de 1953 instaurou-se ainda num modelo de organização de Estado incompatível com a organicidade de tais populações. Esse desrespeito ao elemento cultural foi inerente ao processo de implementação da Reforma Agrária, já que este ocorreu de acordo com os interesses do capital, avançando o país na incorporação aos moldes de produção capitalista.⁷¹

As lutas e levantes sociais perduraram por diversos anos, haja vista que a questão da terra e das nações indígenas como um todo não foram solucionadas. Conforme visto anteriormente, as mudanças só vieram à tona com a eleição de Evo Morales em 2005, momento em que se iniciou a formação do Estado Plurinacional.

2.1.4 Processo Constituinte boliviano: a Assembleia Constituinte

Antes de tecer uma análise sobre o processo constituinte boliviano, faz-se necessária uma distinção entre os tipos de assembleia constituinte, que é a expressão do

que se estende do sul do atual Peru até o noroeste do que hoje é território boliviano. Está caracterizado como um planalto que, em grande parte, está acima dos 3500 metros de altitude em relação ao nível do mar, possuindo também, um longo histórico de relações com diferentes comunidades humanas”. AZAMBUJA ARAUJO, B. O Pilar De Granito Da Nação: O Altiplano Andino No Debate Indigenista Boliviano Entre 1909-1930. **Jamaxi**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/5597>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁶⁹LA REFORMA Agraria. Portal Educabolivia. Vídeo (2min36s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bx8YPPF5IJJE>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁷⁰GIMENEZ, H. M. A Questão Agrária na Bolívia. **Retratos de Assentamentos**, [S. l.], v. 17, n. 2, p. 25-70, 2014. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/165>. Acesso em: 1 jun. 2024.

⁷¹*Ibid.*, p. 52.

Poder Constituinte Originário. Nesse sentido, é possível classificá-la em pura e congressual:

Nesse diapasão, na assembleia ou convenção constituinte pura, a representação popular é eleita para o exercício exclusivo da função constituinte originária, mediante procedimento específico, por tempo indeterminado, ao passo que, na assembleia ou convenção constituinte congressual, a representação popular é eleita para o exercício autônomo das funções constituinte originária e legislativa ordinária, mediante procedimento diferenciado, por tempo determinado.⁷²

A assembleia constituinte pura, portanto, é aquela eleita especificamente para a elaboração da Constituição, enquanto a congressual não. Nota-se algumas diferenças entre elas, sendo a congressual mais célere, porém mais suscetível a sofrer ingerências partidárias. A assembleia constituinte pura, por sua vez, é a mais tradicional e, ao contrário da congressual, é menos célere, mas, em contrapartida, não sofre com as interferências dos partidos políticos, uma vez que é constituída com um fim específico.

A assembleia constituinte que elaborou a Constituição Brasileira de 1988 é considerada congressual, já a constituinte boliviana que deu origem à Constituição de 2009 é pura. O grande motivo da Bolívia ter optado por uma assembleia constituinte pura foi justamente a menor interferência partidária na elaboração do texto constitucional, haja vista a busca por maior igualdade e reconhecimento das diferentes nações que compunham o povo boliviano.

Em julho de 2006, a Bolívia elegeu os constituintes que seriam responsáveis pela feitura do texto constitucional, e a plurinacionalidade como característica de Estado revelou-se o ponto principal de discussão:

Para os assessores do MAS na Assembléia Constituinte, o caráter Plurinacional do Estado era a peça mais importante do novo texto constitucional. Tinha sido proposto pelas organizações indígenas e assumido pela bancada de constituintes do MAS. Certo dia, em uma das comissões, os assessores explicavam no quadro, diante dos constituintes do MAS, que o Estado Plurinacional Comunitário seria uma contribuição desta Assembléia ao constitucionalismo a nível mundial.⁷³

⁷²MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9786559775958. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775958/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

⁷³SCHAVELZON, Salvador Andrés. **A Assembléia Constituinte na Bolívia**: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional. 2010. 590 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010, p. 4. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp151771.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

A Bolívia foi, como se vê, pioneira na instituição de um Estado Plurinacional, tendo, de fato, contribuído para o constitucionalismo em todo o mundo.⁷⁴ Todavia, a ideia de plurinacionalidade, bem como a questão das autonomias indígenas, foi amplamente discutida no processo constituinte justamente por ser objeto de divergência quanto a sua forma e sentido:

Nas discussões do processo constituinte e além delas, a ideia de Estado Plurinacional aludia a formas ou sentidos políticos diversos e, às vezes, em conflito: um sistema de tipo confederativo de povos indígenas; uma alusão ao respeito genérico pela igualdade de oportunidades; um modelo inspirado na estrutura soviética de nações e na seqüência evolucionista de Engels e Morgan. Para outros, era um poder central hegemônico autoritário com ritualidade cerimonial indígena. Não seria o único tema aberto à controvérsias. As nacionalizações realizadas pelo governo estariam também cruzadas por interpretações diversas, que iam da glorificação apologética de abertura de um futuro proeminente à tentativa de desmascarar um pressuposto caráter limitado, falso ou problemático. O mesmo com o tema das autonomias e da capital do país com o assentamento dos poderes de governo, causador dos enfrentamentos políticos mais fortes no período estudado.⁷⁵

Para que se chegasse à ideia de Estado Plurinacional que foi adotada pela Constituição de 2009, houve muita discussão, de modo que a assembleia constituinte não conseguiu concluir seu trabalho no tempo estabelecido:

Ao longo de sua trajetória, a Assembleia Constituinte teve que ser ampliada porque não conseguiu elaborar um novo texto no prazo estabelecido. A aprovação final do texto na Assembleia Constituinte, em dezembro de 2007, foi realizada em sessões acompanhadas de protestos e manifestações de apoio, com a morte de manifestantes nas ruas, regiões sublevadas, evacuação de constituintes pelas montanhas e transferências sucessivas da sede da Assembleia para um quartel e uma universidade em departamentos diferentes.⁷⁶

⁷⁴Importante destacar que o novo texto constitucional chileno foi fortemente influenciado pela noção de plurinacionalidade trazida pela Bolívia. Em 2020, o Chile aprovou a redação de uma nova Constituição, cujo texto foi rejeitado em 2022, no último referendo obrigatório: “Em uma grande mudança, o novo projeto definiu o Chile como um ‘Estado plurinacional e intercultural’, reconhecendo 11 povos e nações (Mapuche, Aymara, Rapa Nui, Lickanantay, Quéchua, Colla, Diaguita, Chango, Kawashkar, Yaghan, Selk'nam ‘e outros que possam ser reconhecidos na forma estabelecida da lei’, diz o texto). Também ordenava o estabelecimento de Autonomias Regionais Indígenas com autonomia política, especificando que sua atuação não permite a separação do Estado do Chile, nem atentar contra seu caráter ‘único e indivisível’, e que seus poderes serão estabelecidos por lei”. MOLINA, Paula. **6 pontos para entender a proposta de nova Constituição rejeitada pela população do Chile**. BBC News Brasil, 3 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62772664#:~:text=Em%20uma%20grande%20mudança%2C%20o,%22%2C%20diz%20o%20texto.> Acesso em: 14 jun. 2024.

⁷⁵SCHAVELZON, *op. cit.*

⁷⁶SCHAVELZON, Salvador Andrés. Cosmopolítica constituinte da complexidade na Bolívia: a constituição “aberta” e o surgimento do Estado Plurinacional. **Revista de Estudos em relações interétnicas**, v. 18, n. 1, p. 1-26, 2014. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.unb.br/inde>

A demora da Constituinte em elaborar o texto constitucional confirma que o modelo de assembleia boliviana é classificado como puro. Entretanto, apesar dessa classificação sofrer menos com ingerências partidárias, justamente por não ser arquitetada pelo Congresso, não está isenta de mobilizações políticas.

Como visto, a Bolívia, historicamente, passou por inúmeros momentos de lutas sociais, que culminaram na eleição de Evo Morales e na formação da Constituinte responsável pela elaboração da nova Constituição. Por esse motivo, as discussões para feitura do texto constitucional englobaram diversas visões:

Sem uma linha ideológica uniforme e superpondo reivindicações com negociações, visões políticas contraditórias com necessidades do governo, a Assembleia Constituinte resultou em um texto no qual podem coexistir mundos políticos e imaginários sociais em princípio divergentes. Embora seja provável que qualquer texto escrito a muitas mãos consista, de alguma modo, em uma multiplicidade irreduzível, a nova Constituição faz isso de uma maneira particular ao manter em sua complexidade uma resistência impossível de ser reduzida por qualquer ficção clássica do constitucionalismo liberal.⁷⁷

A Assembleia Constituinte boliviana, portanto, revelou-se como um espaço de disputa política, na qual a elite hegemônica de poder caracterizava uma oposição aos interesses indígenas:

Contra a proposta do Estado Plurinacional, a oposição alegou defender a Nação (que estaria ameaçada pelo reconhecimento territorial de etnias), defender a República (em perigo com o reconhecimento de formas comunitárias, direitos coletivos ancestrais e “participacionismo corporativo”) e defender “Estado de Direito” (contra o qual se visualizava um “regime populista autoritário”). A temática indígena, para estes adversários, devia ser reduzida a história e ao folclore, enquanto o presente das comunidades camponesas era associado à pobreza e à necessidade de acesso ao mercado, com todos os gestos paternalistas que teoricamente não estariam relacionados ao liberalismo clássico, mas que na Bolívia o caracterizavam.⁷⁸

Não obstante às conquistas dos povos indígenas – em especial à vitória eleitoral de um representante indígena –, estes continuaram enfrentando, durante a constituinte, um entrave a sua luta e à efetivação de seus direitos. A oposição ao bloco indígena não enxergava essa minoria como sujeitos de direito, de modo que se opunha à implementação

x.php/interethnica/article/download/15372/13670&ved=2ahUKEwjy3fzT6d2GAxUFILkGHUGADJ8QFnoECCcQAQ&usg=AOvVaw2uTwGmsH-_XIHxvV3k0e0Q. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁷⁷*Ibid.*

⁷⁸*Ibid.*

de um Estado Plurinacional e que de fato incluísse e reconhecesse a autonomia desses povos.

É certo que a incorporação das tradições, do modo de viver e dos conceitos dos povos originários mostrou-se dificultosa justamente pela inadequação ao modelo liberal de Estado e às instituições tradicionais. Discutia-se, por conseguinte, como realizar essa adequação:

Por algum tempo, a incorporação das questões indígenas ao direito liberal e republicano estava longe de ser uma novidade ou ameaça. O ponto era que a definição precisa destacava elementos incompatíveis das instituições indígenas com um sistema estatal não aberto à diferença. Nas reuniões da redação se discutia a forma de constitucionalizar reivindicações que muitas vezes não estavam em conformidade com as instituições estaduais vigentes. A busca pelo reconhecimento da justiça oral, as decisões por consenso na assembleia comunitária, os métodos tradicionais de rotação de poder e reciprocidade de obrigações e deveres, perdiam consistência quando passavam a ser definidas com rigor. Por ter origens fora do Estado, as demandas indígenas vinculadas à sua autonomia e às formas outras de governo ou organização eram muitas vezes mais difíceis de serem incorporadas que as de inspiração social ou liberal, sendo as primeiras a cair na mesa de negociação. Os atritos relativos à inserção de formas externas ao Estado enfrentaram na Assembleia os sindicatos camponeses e as organizações indígenas, empenhados em recuperar formas ancestrais de organização para substituir o sindicato, que estava associado ao estado nacionalista da reforma agrária de 1953.⁷⁹

Nesse sentido, era urgente que o novo texto constitucional trouxesse formas de encaixar as definições político-jurídico-sociais indígenas a um modelo de Estado, o que resultou no pluralismo e nas autonomias distintivas da Constituição de 2009. Isso se materializou das mais diversas formas, a exemplo da incorporação de 36 línguas indígenas e da instituição de mecanismos jurisdicionais próprios dos povos indígenas, que serão mais a frente analisados.

Um ponto de muito debate durante a constituinte foi a definição de povo boliviano, trazida no artigo 3º da Constituição, que abrange as bolivianas e bolivianos, as nações e povos indígenas originário campesinos e as comunidades interculturais e afro-bolivianas:

As organizações sociais e indígenas ponderaram de forma oposta. Não se tratava apenas de enumerar, senão que reconhecer identidades múltiplas e historicamente excluídas que deviam ser especificamente nomeadas. As organizações sociais foram claras ao exigir que suas denominações fossem incluídas neste artigo. Para os constituintes do MAS, em vez de

⁷⁹SCHAVELZON, Salvador Andrés. Cosmopolítica constituinte da complexidade na Bolívia: a constituição “aberta” e o surgimento do Estado Plurinacional. **Revista de Estudos em relações interétnicas**, v. 18, n. 1, p. 1-26, 2014. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/download/15372/13670&ved=2ahUKEwjy3fzT6d2GAXUFILkGHUGADJ8QFnoECCcQAQ&usg=AOvVaw2uTwGmsH-_XIHxvV3k0e0Q. Acesso em: 15 jun. 2024.

redundância, havia complementariedade de definições excludentes: camponeses que eram também indígenas; bolivianas, que eram interculturais. Alguns atores não concordaram, então, que uma vírgula separasse as definições propostas por cada organização do Pacto de Unidade como: indígena, originário e camponesa. Desse modo, no sujeito central da nova Constituição foram incluídas as maiorias (camponeses) e as minorias (indígenas), bem como aqueles que se identificavam apenas como “bolivianos”. Nesta definição, as categorias nomeavam diferentes grupos, mas ao mesmo tempo os articulavam em uma única definição, mostrando as formas flexíveis, abertas e sobrepostas com as quais muitos bolivianos se autodefinem. Foi o resultado criativo da combinação das visões dos povos minoritários, do pensamento indianista e da perspectiva nacional, socialista e do pluralismo de esquerda.⁸⁰

A oposição composta pela elite dominante alegava redundância na inclusão de certos termos à definição, porém as minorias se viram contempladas a partir dessa denominação específica. As múltiplas identidades que compunham a nação boliviana foram, finalmente, positivadas no texto constitucional, denotando a pluralidade de sujeitos que compunha o país.

2.1.5 Mecanismos jurisdicionais indígenas

Antes de adentrar na análise sobre a autonomia campesina, importa destacar os mecanismos jurisdicionais trazidos pela Constituição Política da Bolívia, que estabeleceu “um sistema judicial em que reconhece o pluralismo jurídico mediante a incorporação e integração da Justiça Originária Campesina à administração da justiça vigente”⁸¹. Desse modo, o texto constitucional, no título III, traz a organização da justiça boliviana, que será destrinchada a seguir.

O pluralismo jurídico consiste no reconhecimento de diferentes sistemas de justiça, ultrapassando a noção do sistema monista tradicional eurocentrado. É certo que o epistemicídio decorrente do processo de colonização pelo qual passaram os países da América Latina fortaleceu o sistema de justiça tradicional e aniquilou os demais sistemas de justiça existentes. Por esse motivo, a incorporação da Justiça Originária Campesina ao

⁸⁰SCHAVELZON, Salvador Andrés. Cosmopolítica constituinte da complexidade na Bolívia: a constituição “aberta” e o surgimento do Estado Plurinacional. **Revista de Estudos em relações interétnicas**, v. 18, n. 1, p. 1-26, 2014. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/download/15372/13670&ved=2ahUKEwjy3fzT6d2GAXUFILkGHUGADJ8QFnoECCcQAQ&usq=AOvVaw2uTwGmsH-XIHxvV3k0e0Q>. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁸¹DAN, Vivian Lara Cáceres; NASCIMENTO, Diogo de Carvalho. Análises sobre o Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v 07, n. 14, p. 350-375, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju>. Acesso em: 3 ago. 2024.

texto constitucional boliviano representou grande avanço no campo do pluralismo jurídico e na descolonização da justiça boliviana.

O artigo 179 da Constituição Política da Bolívia determina que a função judicial é única, havendo a jurisdição ordinária, a jurisdição agroambiental e a jurisdição indígena originária campesina. No mesmo dispositivo legal, há a menção de que a jurisdição ordinária e a jurisdição indígena originária campesina gozam de igual hierarquia, o que reforça a importância do pluralismo jurídico na refundação do Estado boliviano.

A jurisdição indígena originária campesina consiste no exercício pelas nações e povos indígenas originários campesinos das suas funções jurisdicionais e competência através de suas autoridades.⁸²

Importante destacar que todas as autoridades públicas devem acatar às decisões da jurisdição indígena originária campesina. Nos termos do artigo 192, III, é a Lei de Deslinde Jurisdicional⁸³ que determina os mecanismos de coordenação e cooperação entre essa jurisdição e as jurisdições ordinária e agroambiental.

A Lei de Deslinde Jurisdicional elenca princípios regentes, dentre eles a relação espiritual entre as nações e povos indígenas e a *Madre Tierra* e o pluralismo jurídico com igualdade hierárquica. O primeiro se desdobra no direito dos povos indígenas originários campesinos de manter e fortalecer sua relação espiritual com a terra que tradicionalmente tenham ocupado ou possuído. Já o segundo consiste, como mencionado, no respeito, na convivência, coexistência e independência dos diferentes sistemas jurídicos no Estado Plurinacional.

Nesse sentido, a jurisdição indígena é competente⁸⁴ para conhecer de questões e conflitos através de normas, conhecimentos e procedimentos próprios dos povos e nações

⁸²BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 190. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

⁸³BOLÍVIA. **Ley 073 (Ley de Deslinde Jurisdiccional)**. Disponível em: <https://tsj.bo/wp-content/uploads/2019/11/ley-073-deslinde-jurisdiccional.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

⁸⁴A Lei de Deslinde Jurisdiccional faz uma ressalva, em seu artigo 10, sobre matérias que estão excluídas da jurisdição indígena. Em matéria penal, a jurisdição indígena não alcança os crimes contra o Direito Internacional, os crimes contra a humanidade, os crimes contra a segurança interna e externa do Estado, os crimes de terrorismo, os crimes fiscais e aduaneiros, os crimes de corrupção ou crimes cuja vítima seja o Estado, o tráfico e contrabando de seres humanos, o tráfico de armas e de drogas, os crimes cometidos contra a integridade corporal de crianças e adolescentes, os crimes de estupro e homicídio. Já em matéria civil, está excluído qualquer processo cujo Estado seja parte ou interessado através de sua administração e os relativos à direito de propriedade. Por fim, também não se submetem à competência da justiça indígena o Direito do Trabalho, Direito da Segurança Social, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Mineiro, Direito dos Hidrocarbonetos, Direito Florestal, Direito da Informática, Direito Internacional Público e Privado e Direito Agrário. Relativamente ao Direito Agrário, é importante salientar que podem se submeter à jurisdição indígena questões relativas à distribuição interna de terras nas comunidades que tenham posse legal ou direitos de propriedade coletiva sobre elas, justamente por se tratar da relação entre as nações e povos originários e seu território.

indígenas originário campesinos. Quando existente algum conflito de competência entre a jurisdição indígena e as jurisdições agroambiental e ordinária, cabe ao Tribunal Constitucional Plurinacional resolver.⁸⁵

O Tribunal Constitucional Plurinacional é, nos termos do artigo 196 da Constituição Boliviana, órgão destinado a zelar pela supremacia da Carta Magna, exercer controle de constitucionalidade e garantir o respeito aos direitos e garantias constitucionais.

2.2 AUTONOMIA CAMPESINA

Visto o processo de formação do Estado Plurinacional boliviano, originado de intensas mobilizações sociais, faz-se necessário um estudo voltado para o instituto da autonomia campesina, trazido pela nova Constituição. Este tópico, portanto, tem como finalidade tecer uma análise sobre o reconhecimento dado pela Constituição de 2009 às autonomias indígenas originário campesinas.

É certo que, com o novo texto constitucional, houve a refundação do Estado boliviano, de modo que a plurinacionalidade se tornou característica fundamental e inerente a ele. Importante destacar que:

[...] a consagração de um Estado declaradamente plurinacional, aliada ao reconhecimento do direito ao domínio, pelos povos e nações originários, das suas terras ancestrais e de sua livre determinação, consubstanciada no direito à autonomia, ao autogoverno, à cultura e ao reconhecimento de suas instituições, constituiu avanço em direção à descolonização das relações sociais e políticas.⁸⁶

A autonomia dada aos povos e nações originários pode ser entendida como uma expressão da tendência descolonizadora do novo constitucionalismo latino-americano, o que representa um grande avanço jurídico, político e social. As nações indígenas bolivianas, que antes tinham que se adequar ao modelo de Estado liberal tradicional, agora têm tratamento jurídico específico, principalmente no que tange ao reconhecimento de seu direito ao autogoverno, autonomia e instituições.

⁸⁵BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 202, 11. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 18 ago. 2024.

⁸⁶SILVEIRA, Ticiania Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 67.

Na Constituição de 2009, portanto, essa autonomia é regulamentada em alguns dispositivos, que já foram mencionados no Capítulo 1 deste trabalho e agora serão aprofundados.

Primeiro, deve-se retomar a definição de nação indígena originário campesina, trazida no artigo 30 do texto constitucional, que consiste nos povos existentes pré-colonização, quando possuidores de identidade cultural, idioma, tradição histórica, instituições e territorialidade próprios. Importante destacar que, conforme visto, “essa expressão – longa e inovadora – foi criada no processo constituinte, em razão da variedade de termos utilizados pelos congressistas e pelas organizações sociais para se referirem ao mesmo agrupamento de pessoas”⁸⁷.

Há, por conseguinte, uma diferença entre a nação boliviana e a nação indígena originário campesina, de modo que a primeira se refere a todo o povo boliviano, em sua totalidade, enquanto a segunda diz respeito especificamente aos povos originários:

De igual forma, “nações e povos” são utilizados, aqui, não de forma técnica, posto que não há diferenciação ou sequer pretensão de conceituação, mas como uma forma de atender aos pleitos que reivindicam o caráter de nação aos agrupamentos de pessoas preexistentes à colonização, diferenciando-os, entretanto, da “nação boliviana”, no singular, expressão utilizada para se referir a todos os bolivianos e bolivianas, às nações e povos originário indígena campesinos, ao povo afroboliviano e às comunidades interculturais.⁸⁸

Explicitado isso, tem-se que a autonomia a que a Constituição se refere – e a que este trabalho pretende examinar – diz respeito à nação indígena originário campesina, e não à nação boliviana como um todo.

Nessa toada, o artigo 289 da Constituição Boliviana traz o conceito de autonomia mencionado:

*La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.*⁸⁹

A autonomia indígena originária campesina, portanto, pode ser entendida como o autogoverno, com exercício da livre determinação das nações e povos indígenas.

⁸⁷SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 69.

⁸⁸*Ibid.*, p. 69 e 70.

⁸⁹BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009.**, Art. 289. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

Importante observar que “[...] o Estado incorpora a livre determinação e a territorialidade, já reconhecidas por documentos internacionais, como a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)”⁹⁰.

Nesse sentido, a livre determinação dos povos é considerada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) um direito fundamental, sem o qual os povos indígenas não podem exercer plenamente os direitos humanos, tanto individuais, quanto coletivos⁹¹. O texto constitucional boliviano, por sua vez, reconhece esse direito fundamental das nações indígenas ao positivar o conceito de autonomia, o que representa um avanço descolonizador para o constitucionalismo latino-americano:

Ademais, a Constituição estabelece que as instituições desses povos e nações serão parte da estrutura geral do Estado, bem como a possibilidade de exercício de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos. A incorporação das instituições e dos sistemas organizacionais de povos e nações indígena originários campesinos é uma das mais importantes conquistas da Constituição, posto que, até então, as organizações societárias de origem não-europeias eram forçadas a adotar modelos de gestão interna desvinculada de suas tradições, violentando preceitos de democracia e de economia comunitárias, de processos de tomada de decisões, e, em geral, de organização financeira e administrativa.⁹²

A autonomia dos povos indígenas originários campesinos também se desdobra na territorialidade, ponto muito importante, haja vista que “desde o início do processo de invasão espanhola, povos e nações originários são esbulhados de suas terras, em processos muitas vezes revestidos com aparência de legalidade que se perpetuam até hoje”⁹³.

Nesse sentido, a integralidade do território indígena originário campesino está protegida, conforme disposição constitucional expressa:

Se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia

⁹⁰SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 70.

⁹¹OAS. **Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

⁹²SILVEIRA, *Op. cit.*, p. 70 e 71.

⁹³SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 71.

*armónica con la naturaleza. Los territorios indígena originario campesinos podrán estar compuestos por comunidades.*⁹⁴

O direito à terra e ao aproveitamento exclusivo dos recursos naturais renováveis é, por conseguinte, um desdobramento da autonomia das nações indígenas originário campesinas, que agora têm a prerrogativa de serem consultados previamente sobre a participação na exploração dos recursos naturais não renováveis de seus territórios.

O entendimento de autonomia trazido pela Constituição da Bolívia reside, então, em uma “instituição política-estatal, como característica atribuída a determinadas unidades territoriais, cuja aquisição acarreta consequências jurídicas estabelecidas em lei”⁹⁵, o que está em consonância com a prerrogativa de autogoverno, marcada pela livre determinação e territorialidade.

Podem ser definidas, portanto, como “um atributo de unidades territoriais localizadas dentro do marco estatal boliviano, que confere a essas unidades, determinados poderes de gestão, sem confundir-se com a soberania do Estado”⁹⁶. O Poder Legislativo das autonomias é uma das características marcantes da Constituição de 2009, porém estas não se caracterizam apenas por isso:

a autonomia, na Bolívia, engloba diversas outras atribuições e poderes tão essenciais e elementares quanto o poder legislativo, fato este que diferencia, inclusive, a experiência boliviana a partir da Constituição de 2009 de outras formas estatais, que descentralizaram o poder seja para atender às demandas das elites locais – como no Brasil, Estados Unidos, Argentina, e outros Estados federalistas –, seja para compatibilizar a coexistência de diversas nações no mesmo Estado – como Canadá e Espanha.⁹⁷

Nesse sentido, as autonomias na Bolívia se diferenciam das demais experiências de descentralização de poder pela possibilidade de exercer outros poderes além do legislativo, inovação trazida pelo texto constitucional boliviano de 2009.

⁹⁴BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE), 7 Febrero 2009**. Art. 403, I. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

⁹⁵*Ibid.*, p. 73.

⁹⁶*Ibid.*

⁹⁷SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia Indígena Originário Campesina na Constituição de 2009 da Bolívia: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya**. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022, p. 74.

3. O CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO E A QUESTÃO QUILOMBOLA: UM ESTUDO COMPARATIVO

Este capítulo visa tecer considerações acerca do constitucionalismo brasileiro, com foco na proteção territorial conferida às comunidades quilombolas. Primeiro, é feita uma revisão legislativa da evolução do direito dos povos tradicionais⁹⁸ brasileiros à terra. Posteriormente, a partir do exame acerca da tutela fundiária no Brasil, torna-se possível pautar as diferenças com relação ao Estado boliviano. O intuito deste capítulo reside em uma análise crítica sobre a participação dos povos originários em ambos os países, o que permite uma reflexão sobre a luta pela terra e emancipação de minorias.

3.1 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA FUNDIÁRIA NO BRASIL

A evolução da legislação territorial no Brasil passou por diversas etapas até se consolidar no que é hoje. É fato comum entre a Bolívia e o Brasil que a colonização influenciou na legislação de ambos os países, mas de formas diferentes, conforme será analisado neste capítulo. Para que se entenda a profundidade do tratamento dado à terra pelo ordenamento jurídico brasileiro, faz-se imprescindível um remonte histórico à questão fundiária desde os primórdios da constituição do Estado brasileiro.

3.1.1 A Lei de Terras de 1850

A Lei de Terras, em 1850, foi o primeiro marco legislativo na tutela fundiária brasileira. Para entendê-la, faz-se necessária uma breve explicação sobre como era o regime de propriedade no Brasil Colônia, época em que de fato começou a tutela fundiária

⁹⁸Este trabalho optou pelo uso da terminologia “povos tradicionais/ancestrais” no que tange às minorias brasileiras, haja vista que o termo se adequa melhor ao contexto brasileiro, cuja ancestralidade não é composta apenas de povos indígenas, mas também de quilombolas – objeto de análise deste capítulo – e outros. Já com relação à análise da questão boliviana, optou-se por manter a terminologia adotada na Constituição Política do Estado, qual seja “povos indígenas originário camponeses”. Importante destacar que, apesar de a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 utilizar os termos “índio” e “negro” em seu texto, tais termos não se revelam necessariamente adequados, visto que, hoje em dia, há formas mais inclusivas de se referir a essas minorias. O Manual de Comunicação do Senado Federal, ao tratar de linguagem inclusiva, recomenda o uso do termo “indígena” no lugar do termo “índio” e indica o uso do termo “negro” ou “afrodescendente” para pessoas de pele negra. BRASIL. **Manual de Comunicação da Secom.** Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/estilos/linguagem-inclusiva>. Acesso em: 29 out. 2024.

no país. Assim, “quando se iniciou a ocupação em território brasileiro, umas das medidas tomadas para distribuição de terra foi a adoção do regime de sesmaria, que perdurou por todo o período colonial”.⁹⁹

Nesse sentido, com a chegada da Coroa Portuguesa no Brasil, a terra foi dividida em capitanias hereditárias, ou seja, pedaços de terra doados para os vassallos, cujo principal objetivo era estabelecer a colonização de povoamento. Essas terras eram, portanto, de domínio privado, enquanto o restante era pertencente à Coroa Portuguesa.¹⁰⁰

A repartição das capitanias hereditárias era feita em sesmarias pelos donatários que as receberam:

As concessões de sesmarias eram feitas, devendo os sesmeiros cumprir determinadas obrigações; entre elas a de comprometer-se a cultivar a terra. Entretanto, muitos sesmeiros não cumpriram com esse acordo, e esse precedente possibilitou o surgimento do posseiro, que passou a ocupar e a cultivar as terras improdutivas.

Num primeiro momento, o posseiro, na figura do pequeno lavrador, surgia como uma grande ameaça ao regime de sesmaria. Todavia, ao longo dos anos, este passou a se figurar no grande fazendeiro, fazendo assim com que muitos sesmeiros assumissem o papel de posseiros.¹⁰¹

Fato é que as obrigações as quais os sesmeiros ficavam atrelados eram chamadas de condições resolutivas que, se não cumpridas, implicavam no retorno da terra ao patrimônio da Coroa Portuguesa.¹⁰² A questão fundiária no país estabeleceu-se de forma complexa e concentracionista, tendo a Lei de Terras vindo com o objetivo de regulamentar e ordenar a problemática, o que não ocorreu.

Essa lei, em seu artigo 3º, definia o que era considerado terra devoluta, abarcando as terras que não se achassem aplicadas a nenhum uso público, as que não se achassem no domínio particular por algum título legítimo, as que não se achassem dadas por sesmarias e as que não se achassem ocupadas por posse legitimada pela referida lei.¹⁰³

⁹⁹CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado**. São Paulo. Edição no 2, Ano 1, Junho. 2005. P. 1-7 Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso em: 08 set. 2024.

¹⁰⁰SILVA, Bruna Ferreira Garrido da. **A lógica privatista e racista do Direito Brasileiro à luz da Questão Quilombola**. Rio de Janeiro: 2021: 85 p. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

¹⁰¹CAVALCANTE, *op. cit.*

¹⁰²CRUZ, Aline da; GHIDORSI, Josiane Dillor Brugnera. A influência das sesmarias na estrutura fundiária do Brasil República. **Revista Internacional Consinter de Direito**. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0001604>. Acesso em: 26 out. 2024.

¹⁰³BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

Tais terras, inclusive, só poderiam ser adquiridas através da compra, não sendo permitida a aquisição por nenhum outro título.

Nesse sentido, resta evidente que a Lei de Terras apenas reforçou o concentracionismo e a problemática da estrutura fundiária brasileira, ao passo em que proibiu a aquisição das terras devolutas por qualquer outro título que não a compra. Disso, pode-se inferir que os quilombolas e os indígenas restaram prejudicados, uma vez que ocupavam majoritariamente terras devolutas, não sendo sua posse e propriedade reconhecida pela lei, o que só viria a acontecer posteriormente, conforme será visto.

3.1.2 O Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64)

Outro marco legislativo na questão fundiária foi o Estatuto da Terra, que, segundo seu artigo 1º, “regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”¹⁰⁴. Nesse sentido:

[...] com o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 20.11.1964), o Estado passava a garantir o direito ao acesso à terra para quem nela trabalhava, trazendo a ideia de justiça social e função social da terra. Ele deu origem a uma vasta gama de leis que regulamentam a reforma agrária, salário mínimo, moradia rural, colonização, o uso temporário do solo, a posse e a política agrícola tributária.¹⁰⁵

Foi com o referido Estatuto que, pela primeira vez, positivou-se o direito dos povos indígenas à posse das terras que ocupam, conforme está disposto em seu artigo 2º, § 4º. Apesar das disposições progressistas trazidas pelo Estatuto da Terra, na prática não se efetivaram, haja vista que o diploma legal foi promulgado durante a Ditadura Militar, momento em que o governo estabelecera uma política de ocupação da Amazônia e da região Centro-Oeste.¹⁰⁶

¹⁰⁴BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

¹⁰⁵INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estrutura Fundiária. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

¹⁰⁶SILVA, Bruna Ferreira Garrido da. **A lógica privatista e racista do Direito Brasileiro à luz da Questão Quilombola**. Rio de Janeiro: 2021: 85 p. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

Além da ineficiência quanto à regulamentação da posse das terras indígenas, o Estatuto da Terra nada mencionou sobre as terras quilombolas, que permaneceram sem tratamento jurídico até a chegada da Constituição de 1988, conforme será visto adiante.

Nesse ponto já é possível estabelecer uma comparação entre o desenvolvimento legislativo da Bolívia e do Brasil. No Brasil, em termos de legislação, os povos indígenas só receberam atenção com o Estatuto da Terra, em 1964, e, mesmo assim, sem uma real mudança prática no tratamento de suas terras – o mesmo não pode ser dito dos quilombolas, que só receberam tratamento legal em 1988. Já na Bolívia, tem-se como marco na luta dos povos originários a Revolução de 1952, ou seja, 12 anos antes do Brasil, já se discutia na Bolívia a questão territorial e os direitos dos povos originários.

Pelo exposto, percebe-se que os ambos os países foram submetidos ao processo epistemicida da colonização europeia e invisibilizaram seus povos tradicionais durante anos, rechaçando seus saberes e modos de vida. A diferença, portanto, reside no tratamento dado pelo ordenamento jurídico de ambos os países, na tentativa de tutelar os interesses desses grupos. Enquanto na Bolívia percebe-se uma incorporação profunda dos povos originários à ordem jurídica, principalmente através do conceito de nação adotado pela CPE, no Brasil, esse tratamento se restringe a um direito antidiscriminatório, incorporado pela CRFB/88 e que obteve resistência pelos setores conservadores do país, conforme será visto.

3.2 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O TRATAMENTO DADO À TERRA

Foi só em 1988, com a Constituição Cidadã, que se deu tratamento diferenciado à terra dos povos tradicionais brasileiros. Antes disso, conforme visto, não havia legislação que tratava especificamente da ocupação, posse ou propriedade dessas terras, de modo que essas minorias restavam inviabilizadas pelo ordenamento jurídico brasileiro, extremamente patrimonialista e com resquícios estruturais do processo de colonização.

Apesar do presente trabalho estabelecer como recorte de pesquisa as comunidades quilombolas, a fim de realizar uma comparação com os povos originários bolivianos, faz-se necessária uma breve análise sobre as terras indígenas na Constituição Brasileira de 1988, uma vez que são tuteladas de forma distinta da terra quilombola e foram objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal.

3.2.1 Terras Indígenas na CRFB/88

As terras indígenas são tratadas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Capítulo VIII (Dos Índios), incluso no Título VIII (Da Ordem Social), mais especificamente nos artigos 231 e 232. Nesse sentido, apenas dois artigos fazem menção ao território indígena, enquanto na CPE da Bolívia, os povos indígenas originários camponeses são tratados ao longo dos 400 artigos, nos mais diversos títulos e capítulos.

O artigo 231 da CRFB/88 determina que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”¹⁰⁷. Desse modo, aos povos indígenas são reconhecidos seus saberes e seu modo de organização, porém essa disposição constitucional revela-se como um desdobramento de uma igualdade formal, ao passo em que cabe à União demarcar as terras indígenas, não sendo dada a essa minoria a real capacidade de gestão sobre seus territórios.

É importante destacar que as terras indígenas, nos termos do artigo 231, § 1º, são entendidas como os territórios ocupados por essas minorias e habitadas em caráter permanente, além de utilizadas para atividades produtivas características, que se reputam necessárias à preservação de seus recursos ambientais, bem como suas tradições, usos e costumes. Todavia, apesar de consideradas territórios indígenas as terras habitadas permanentemente pelos povos indígenas, esses povos não possuem a propriedade de suas terras, nos termos do artigo 231, § 2º, que determina que “as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”¹⁰⁸.

Por conseguinte, o território indígena é bem público federal, da União, portanto, não é bem particular. A propriedade pertence à União, mas o usufruto pertence aos indígenas. A CRFB/88, portanto, distingue propriedade de posse, não conferindo a propriedade da terra aos povos indígenas. Importante destacar que a posse às terras indígenas independe de marco temporal, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.301¹⁰⁹.

¹⁰⁷BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 out. 2024.

¹⁰⁸*Ibid.*

¹⁰⁹O Supremo Tribunal Federal (STF) adotava a teoria do marco temporal, que definia que os povos indígenas só teriam direito às terras ocupadas por eles quando da data da promulgação da Constituição Federal de 1988. Tal teoria surgiu com o emblemático caso Raposa Serra do Sol, na qual o STF decidiu que

A forma que o Brasil trata o indígena é muito criticada, visto que está incluso na parte de "ordem social". A Constituição mais evoluída no caso é a da Bolívia, já analisada anteriormente, que trata os povos indígenas em seu artigo 1º e institui um Estado Plurinacional. No Brasil, o tratamento dado ao indígena é de etnia, enquanto na Bolívia há um tratamento de nação, conforme visto.

3.2.2 O artigo 68 do ADCT

As terras quilombolas só vieram a receber tratamento no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mais especificamente no seu artigo 68, que determina que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”¹¹⁰.

Sendo assim, o ADCT conferiu aos quilombolas a propriedade de suas terras, diferentemente dos povos indígenas, que apenas têm a posse de suas terras. Em uma primeira análise, tal disposição pode parecer um avanço no tratamento dado a esses povos tradicionais. Ocorre que a CRFB/88 em nenhum momento tratou das comunidades quilombolas em seu texto constitucional, reservando a estas apenas um artigo nas disposições constitucionais transitórias.

Conclui-se que o texto constitucional brasileiro, apesar de conferir propriedade das terras às comunidades quilombolas, não eleva esses povos tradicionais a um status de nação, tal como faz a CPE boliviana. É certo que a inclusão destes no texto do ADCT

para demarcação das terras indígenas era necessária a presença desses grupos no referido território na data mencionada. Todavia, com o julgamento do RE 1.017.365 (Tema 1.031), a Corte passou a adotar a teoria do indigenato, na qual o direito desses povos a suas terras é originário, ou seja, independe de uma data definida. Esse entendimento está de acordo com o direito antidiscriminatório, inclusive distinguindo a posse civil da posse tradicionalmente indígena, na qual se leva em consideração os usos da terra e os costumes dos povos tradicionais, de modo que o julgado representou grande avanço na luta indígena pelo direito à terra. Apesar do significativo avanço, a Lei 14.701/23 foi aprovada para regulamentar o artigo 231 da Constituição Federal e, em seu texto legal, restabeleceu o marco temporal. Já existem, no Supremo Tribunal Federal, diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) tramitando, sob a justificativa de que os direitos fundamentais são inegociáveis, não sendo constitucional o estabelecimento de um marco temporal para determinar a ocupação, demarcação e posse das terras tradicionalmente indígenas.

¹¹⁰BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 05 nov. 2024.

vem como forma de “conferir às comunidades quilombolas um lugar político e social no direito positivo”¹¹¹, o que não necessariamente implica na efetivação de seus direitos.

Fernando Prioste, inclusive, salienta que:

a realização material do direito constitucional quilombola à terra depende diretamente da prática de atos comissivos por parte do Estado. Ou seja, o Estado para realizar o direito em análise deve agir para conferir aos quilombolas o título de propriedade das terras que a Constituição Federal de 1988 reconheceu como pertencentes aos quilombolas.¹¹²

O direito constitucional quilombola à terra depende, portanto, de uma ação concreta do Estado brasileiro, o que, naturalmente, interfere na autonomia desses povos tradicionais. Enquanto na Bolívia o direito constitucional às terras dos povos originários está intimamente ligado à noção de autonomia, no Brasil esse direito constitucional acaba por minar essa autonomia.

Obviamente, a proteção constitucional das comunidades quilombolas contribui para a autonomia desse grupo, principalmente quando a CRFB/88 garante, nos termos do art. 215, § 1º, a proteção da cultura indígena e afro-brasileira. A positivação do direito constitucional quilombola à terra, portanto, vem no mesmo sentido de conferência de autonomia, ao passo em que a relação desses grupos com o espaço territorial significa uma forma de expressão de cultura, costumes e saberes. Todavia, condicionar a propriedade da terra à emissão de títulos pelo Estado representa uma restrição ao exercício da autonomia das comunidades quilombolas.

É possível notar, portanto, uma grande diferença entre os mecanismos de efetivação da propriedade dos povos tradicionais na Bolívia e no Brasil a partir da análise da emissão dos títulos de propriedade às comunidades quilombolas, o que será visto a seguir.

3.3 PROPRIEDADE QUILOMBOLA

Aos quilombolas, portanto, é garantida a propriedade de suas terras, devendo o Estado emitir os respectivos títulos. A questão da titulação dessas terras, entretanto, sofreu

¹¹¹SILVA, Bruna Ferreira Garrido da. **A lógica privatista e racista do Direito Brasileiro à luz da Questão Quilombola**. Rio de Janeiro: 2021: 85 p. Monografia de final de curso. Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio.

¹¹²PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

diversos entraves até chegar ao que se tem hoje. Após 1988, muitas organizações pela luta dos direitos quilombolas se mobilizaram para dar efetividade ao art. 68 do ADCT¹¹³.

A primeira tentativa de dar efetividade ao referido artigo do ADCT foi o Projeto de Lei nº 3.207/97, originalmente PLS nº 129/95, de iniciativa da então senadora Benedita da Silva. O objetivo do PL era “regulamentar o procedimento de titulação da propriedade imobiliária aos remanescentes das comunidades dos quilombos, na forma do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”¹¹⁴.

Porém o projeto de lei, como apresentado pela senadora, foi vetado pelo presidente da República à época, Fernando Henrique Cardoso. O texto vetado pelo Chefe de Estado e Governo dava “interpretação abrangente ao contido no art. 68 do ADCT da Constituição Federal, em especial no que diz respeito ao conceito de quilombo, bem como à extensão do direito à terra previsto na Carta Magna”¹¹⁵.

O PL nº 3.207/97, em seu artigo 2º, definia remanescentes de quilombos como “pessoas, grupos ou populações que por sua identidade histórica e cultural exprimam aspectos humanos, materiais e sociais dos antigos refúgios de escravos assim denominados e que mantenham morada habitual nos sítios onde se originaram as comunidades”. Nesse sentido, o texto legal levava em consideração o aspecto cultural e social para retratar a identidade quilombola, o que denota uma tentativa de superação do paradigma colonialista epistemicida, semelhante à adotada pela CPE boliviana.

O veto¹¹⁶, dentre diversos outros motivos, deu-se porque, à época, já vigorava o Decreto nº 3.219/01, que regulamentava “as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas”¹¹⁷.

¹¹³*Ibid.*

¹¹⁴BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.207, de 04 de junho 1997**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19275>. Acesso em 10 nov. 2024.

¹¹⁵PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

¹¹⁶BRASIL. **Mensagem nº 370 de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2002/Mv370-02.htm. Acesso em 04 dez. 2024.

¹¹⁷BRASIL. **Decreto nº 3.219, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm#:~:text=DECRETO%20N%203.912%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20as%20disposi%20relativas%20ao,das%20terras%20por%20eles%20ocupadas. Acesso em 04 dez. 2024.

Importante destacar, também, que o veto presidencial deu interpretação deveras restrita aos sujeitos do art. 68 do ADCT ao determinar que haveria uma espécie de marco temporal inculido no significado da expressão “remanescentes das comunidades quilombolas”:

Com efeito, no art. 68 do ADCT a expressão "remanescentes das comunidades dos quilombos" tem um significado mais reduzido do que, a princípio, se poderia imaginar. Em realidade, o dispositivo contemplou apenas aqueles remanescentes "que estejam ocupando suas terras" no momento da promulgação da Constituição de 1988. Foram excluídos, portanto, os remanescentes que, em 5 de outubro de 1988, não mais ocupavam as terras que até a abolição da escravidão formavam aquelas comunidades. Conclui-se, portanto, que o constituinte de 1988 visou a beneficiar tão-somente os moradores dos quilombos que viviam, até 1888, nas terras sobre as quais estavam localizadas aquelas comunidades, e que continuaram a ocupá-las, ou os seus remanescentes, após o citado ano até 5 de outubro de 1988.¹¹⁸

O veto presidencial, portanto, representou uma opção política de restringir o direito constitucional à terra quilombola, o que pode ser encarado como um dos entraves à luta pela efetivação desse direito. Assim, como bem salienta Prioste, “o Presidente da República optou por uma interpretação do art. 68 do ADCT que lhe retira a possibilidade de titular em favor dos quilombolas terras que lhes fossem necessárias à sobrevivência”¹¹⁹. Nota-se uma dificuldade da ordem democrática brasileira de reconhecer os quilombolas como sujeitos de direito, ao passo que, na Bolívia, os povos tradicionais foram incorporados ao texto constitucional não só como sujeitos de direito, mas como parte da nação.

3.3.1 O Decreto nº 3.219/01

O Decreto nº 3.219/01 tinha como finalidade estabelecer regras acerca do processo administrativo identificador dos remanescentes das comunidades dos quilombos e reconhecimento, delimitação, demarcação e emissão de títulos de suas terras. A competência para a titulação das terras dos remanescentes de quilombos era da Fundação Palmares, conforme disposto no art. 1º do referido diploma legal. Todavia, neste mesmo

¹¹⁸BRASIL. **Mensagem nº 370 de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2002/Mv370-02.htm. Acesso em 08 fev. 2025.

¹¹⁹PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

artigo, pode-se observar a imposição de um marco temporal ao direito constitucional à terra desses povos:

Art. 1º Compete à Fundação Cultural Palmares - FCP iniciar, dar seguimento e concluir o processo administrativo de identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como de reconhecimento, delimitação, demarcação, titulação e registro imobiliário das terras por eles ocupadas.

Parágrafo único. Para efeito do disposto no caput, somente pode ser reconhecida a propriedade sobre terras que:

I - eram ocupadas por quilombos em 1888; e

II - estavam ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos em 5 de outubro de 1988.¹²⁰

O marco temporal estabelecido pelo Decreto se alinha com o veto presidencial mencionado anteriormente, de modo que ambos representam um entrave à luta quilombola pelo direito constitucional à terra. Só poderiam ser tituladas, portanto, as terras dos que provassem estar ocupadas de 1888 até 1988:

Sem fundamento em coisa alguma, de forma absolutamente arbitrária e discriminatória estipulou-se que do direito quilombola só existiria em caso de ocupação centenária de uma determinada porção de terras. Só poderiam ser tituladas as terras ocupadas por quilombos de 1888 a 1988.

Os parâmetros para titulação das terras quilombolas estipulados no decreto em referência praticamente aniquilavam as possibilidades de titulação quilombolas, seja porque seria muito difícil à maioria das comunidades provar a posse de uma área por mais de cem anos, seja porque historicamente as comunidades foram expropriadas de suas terras, ou mesmo nunca tiveram acesso sem conflitos às terras necessárias para garantir vida digna.¹²¹

Em 2001, portanto, os remanescentes das comunidades dos quilombos viram seu direito constitucional à terra ser limitado. Na mesma época, a Bolívia já discutia um projeto de Estado Plurinacional que conferia autonomia a seus povos originários. Revelam-se gritantes as diferenças entre os dois ordenamentos jurídicos no que tange à efetivação de direitos dos povos tradicionais.

3.3.2 O Decreto nº 4.887/03

¹²⁰BRASIL. **Decreto nº 3.219, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas.. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm#:~:text=DECRETO%20N%203.912%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20as%20disposi%20relativas%20ao,das%20terras%20por%20eles%20ocupadas. Acesso em 08 fev. 2025.

¹²¹PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado**: a construção insurgente do direito quilombola. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Foi com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, que o cenário da luta quilombola começou a mudar. Desse modo, “a articulação quilombola referente à alteração do Decreto Federal no 3.912/01 logo rendeu frutos, tendo sido instituído um grupo de trabalho no âmbito do Governo Federal, com a participação de representações quilombolas”¹²².

Em 2003, o Decreto nº 4.887/03 foi publicado, trazendo diversas mudanças relevantes, que posteriormente viriam a ser discutidas no âmbito dos Tribunais Superiores. A primeira mudança importante diz respeito à competência para a titulação das terras quilombolas, cujo responsável passou a ser o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme consta do art. 3º do referido diploma legal.

Entretanto, a mudança mais relevante trazida pelo decreto diz respeito ao conceito de “remanescentes das comunidades de quilombos”, tratada no art. 2º:

Art. 2º Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida.

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.¹²³

O marco temporal ao qual foi submetida a interpretação do art. 68 do ADCT deu lugar a uma definição mais abrangente dos remanescentes das comunidades quilombolas, condizente com o princípio de Direito Internacional da autodeterminação dos povos. Nesse sentido, esse povo tradicional – antes não considerado sujeito de direitos – passou a ser enxergado como titular de sua trajetória, que engloba uma cultura, costumes e práticas específicas, relacionadas à ancestralidade negra.

¹²²PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

¹²³BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em 08 fev. 2025.

Assim, o critério para sua designação tornou-se o da autodefinição. Apesar de representar um avanço no tratamento jurídico desse povo, essa caracterização a partir da autodefinição difere da autonomia garantida aos povos originários campesinos pela CPE boliviana. Ao garantir autonomia, a Constituição Boliviana de 2009 elevou os povos originários à condição de nação, e por isso fala-se em Estado Plurinacional, ou seja, os povos indígenas originário campesinos têm jurisdição própria, com mecanismos jurisdicionais próprios e autogoverno.

Nesse sentido, diferentemente da CPE boliviana, o Decreto nº 4.887/03, apesar de progressista, não trouxe mudanças quanto à necessidade da atuação estatal na titularização das terras quilombolas. Nesse sentido, não há que se falar em autonomia, uma vez que o direito constitucional quilombola à terra depende de uma atuação positiva do Estado, conforme visto.

3.3.3 A ADI 3239

O Decreto nº 4.887/03 teve sua constitucionalidade questionada na ADI 3239, ajuizada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), hoje Democratas (DEM), no ano de 2004. A ação direta de inconstitucionalidade representou mais um entrave à luta das comunidades quilombolas pelo direito constitucional à terra.

Na ADI, argumentou-se acerca da inconstitucionalidade formal do referido diploma legal, uma vez que trataria de matéria reservada à lei, não se enquadrando na hipótese do art. 84, VI, “a”, da CRFB/88, que diz que compete privativamente ao presidente da República dispor mediante decreto sobre a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”¹²⁴. Argumentou-se, portanto, que o Decreto tentava regulamentar a própria CRFB/88, daí a suposta inconstitucionalidade formal.

O STF, contudo, entendeu pela constitucionalidade formal do decreto em comento, dispondo que se tratava de “ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade”. O ministro Dias Toffoli, em seu voto, destacou que o referido

¹²⁴BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 fev. 2025.

decreto “regulamenta as Leis 9.649/1988 e 7.668/1988, e não a Constituição Federal diretamente”¹²⁵.

Outro ponto importante do qual tratou o julgado foi sobre a eficácia do art. 68 do ADCT, em que ficou definido que este tem eficácia plena e aplicação imediata:

O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.¹²⁶

Foi questionada, em termos materiais, a constitucionalidade do critério de autodefinição, mencionado no tópico anterior. O STF, entretanto, trouxe à baila o compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3º, I, da CRFB/88, além da redução das desigualdades, nos termos do inciso III do mesmo artigo. Nesse sentido, o reconhecimento da propriedade das terras das comunidades quilombolas estaria em consonância com os objetivos fundamentais da República expressos na Carta Magna brasileira.

O Pretório Excelso também mencionou a Convenção 169 da OIT, que trata de Povos Indígenas e Tribais, sob o argumento de que “Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal”¹²⁷. Por esses argumentos, afigura-se constitucional a adoção do critério da autoatribuição:

Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo “quilombo”

¹²⁵STF. **STF garante posse de terras às comunidades quilombolas**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187>. Acesso em 08 fev. 2025.

¹²⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 3239. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT.** [...]. Relator: Min. Cezar Peluso, 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397204/false>. Acesso em 08 fev. 2025.

¹²⁷*Ibid.*

realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT.¹²⁸

A Corte, portanto, reafirmou o que fora estabelecido no Decreto nº 4.887/03, consolidando o avanço na luta quilombola pelo direito constitucional à terra. No entanto, é de se notar que a ADI só foi julgada em 2018, tendo sido necessários 14 anos para que esse direito fosse consolidado. Nesse sentido, somente em 2018, nove anos depois da instituição pela Bolívia de um Estado Plurinacional, o Brasil reconheceu o direito territorial quilombola, sem condicioná-lo a lapso temporal e conferindo a esses povos a caracterização a partir da autoatribuição.

Por todo o exposto, vale estabelecer aqui uma reflexão sobre a emancipação de minorias em ambos os países. No Brasil, conforme visto, o desenvolvimento da legislação territorial e, conseqüentemente, do direito territorial quilombola se deu através de bases patrimonialistas, resultado do colonialismo e do racismo estrutural. Por esses fatores, a comunidade quilombola enfrentou – e continua enfrentando – entraves à concretização de seus direitos, em especial ao relacionado à terra. O constitucionalismo brasileiro atual se enquadra em uma perspectiva neoconstitucionalista, que apesar dos avanços no tratamento de minorias, ainda não é capaz de dar uma solução para os problemas trazidos pelo colonialismo.

O constitucionalismo boliviano, por sua vez, enquadra-se no movimento do novo constitucionalismo latino-americano, de modo que a Constituição Boliviana de 2009 elevou a situação jurídica dos povos originários à condição de nação. Nesse sentido, através da implementação de um Estado Plurinacional e da conferência de autonomia aos povos indígenas originário camponeses, a Bolívia permitiu uma maior emancipação que o Brasil.

¹²⁸*Ibid.*

CONCLUSÃO

Percebe-se, pelo que foi apresentado, que o sistema capitalista e, conseqüentemente, o colonialismo influenciaram diretamente o ordenamento jurídico dos países latino-americanos. Todavia, apesar de submetidos a esse processo epistêmico, Brasil e Bolívia seguiram caminhos completamente distintos, em especial no que tange ao direito constitucional à terra de seus povos tradicionais.

A Bolívia, através de sua Constituição Política de Estado de 2009, insere-se no movimento do novo constitucionalismo latino-americano, cujo objetivo é o rompimento com o paradigma colonial de pensamento instalado no continente americano. Nesse sentido, a Carta Magna Boliviana traz a implementação de um Estado Plurinacional, ou seja, o país reconhece as diversas nações dentro da própria nação boliviana, com particularidades étnicas, culturais e linguísticas.

A partir disso, a CPE trouxe também as autonomias indígenas originárias camponesas, que podem ser entendidas como a concretização dos povos originários bolivianos enquanto nação. Em outras palavras, os mais diversos povos tradicionais do país tiveram não só sua autonomia reconhecida como dispõem de jurisdição própria, com mecanismos jurisdicionais próprios e autogoverno. Assim, a Constituição Boliviana de 2009 elevou a situação jurídica dos povos originários à condição de nação, o que de certo facilitou a emancipação de suas minorias, além de representar uma ruptura com as bases colonialistas que influenciaram o ramo do Direito na América Latina.

Já o constitucionalismo brasileiro, por sua vez, enquadra-se na acepção de neoconstitucionalismo, sendo a Constituição da República de 1988 um exemplo de Carta Magna característica desse movimento constitucional. Tal movimento constitucional, apesar de ter como característica a primazia dos direitos fundamentais, o que é de suma importância para a efetivação dos direitos das minorias, não é capaz de dar uma solução efetiva para os problemas trazidos pelo colonialismo, capitalismo e racismo estrutural.

Isso porque a CRFB/88, ainda que exemplar em termos de direitos fundamentais, passou a tratar os povos tradicionais brasileiros como sujeitos de direito, tutelando seus interesses, porém sem elevá-los à condição de nação, como fez a Bolívia em sua CPE de 2009. Nesse sentido, pode-se entender as comunidades quilombolas como proprietários de suas terras, mas cuja titularidade destas se restringe a uma atuação positiva do Estado Brasileiro. Não há, portanto, autonomia como há na Bolívia, o que representa um entrave à concretização do direito constitucional à terra.

A despeito das críticas realizadas ao movimento neoconstitucionalista e à CRFB/88, é importante destacar a evolução da luta quilombola a partir do Direito Brasileiro, principalmente no que tange à atuação contramajoritária do Supremo Tribunal Federal. O Pretório Excelso, no julgamento da ADI 3239, realizou verdadeiro esforço protetivo aos direitos fundamentais das comunidades quilombolas, o que é de especial relevância para a evolução dos direitos fundamentais e da emancipação de minorias.

Por fim, cabe esclarecer que a CPE boliviana de 2009 representa uma grande evolução para o Direito, em especial o Direito de Minorias. Representando um marco no constitucionalismo, a instituição de um Estado Plurinacional simboliza a luta pelo fim dos resquícios colonialistas e a possibilidade de uma efetiva emancipação de grupos minoritários, com o reconhecimento pleno de seus modos de vida e saber.

REFERÊNCIAS

A REVOLUÇÃO Nacional Boliviana (1952). **MST**. Vídeo (5min56s). Disponível em: <https://mst.org.br/2024/04/09/a-revolucao-boliviana/#:~:text=A%20Revolu%20Boliviana%20de%201952,tentava%20invalidar%20as%20elei%20democr%20aticas>. Acesso em: 13 maio. 2024.

AZAMBUJA ARAUJO, B. O pilar de granito da nação: o altiplano andino no debate indigenista boliviano entre 1909-1930. **Jamaxi**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufac.br/index.php/jamaxi/article/view/5597>. Acesso em: 1 jun. 2024.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)**, 7 Febrero 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 27 jan. 2024.

BOLÍVIA. **Ley 073 (Ley de Deslinde Jurisdiccional)**. Disponível em: <https://tsj.bo/wp-content/uploads/2019/11/ley-073-deslinde-jurisdiccional.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 29 out. 2024.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.219, de 10 de setembro de 2001**. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3912.htm#:~:text=DECRETO%20N%203.912%2C%20DE%2010%20DE%20SETEMBRO%20DE%202001.&text=Regulamenta%20as%20disposi%20es%20relativas%20ao,das%20terras%20por%20eles%20ocupadas. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm. Acesso em: 08 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm. Acesso em: 28 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. **Manual de Comunicação da Secom**. Brasília, DF: Senado Federal, [2024]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/estilos/linguagem-inclusiva>. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. **Mensagem nº 370 de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/VETO_TOTAL/2002/Mv370-02.htm. Acesso em: 04 dez. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.207, de 04 de junho 1997**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=19275>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **ADI 3239**. Ação direta de inconstitucionalidade. Decreto nº 4.887/2003. Procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Ato normativo autônomo. Art. 68 do adct. [...]. Relator: Min. Cezar Peluso, 08 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397204/false>. Acesso em: 08 fev. 2025.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. **Revista Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo do Estado**, São Paulo, 2. ed., ano 1, p. 1-7, jun. 2005. Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf>. Acesso em: 08 set. 2024.

CRUZ, Aline da; GHIDORSI, Josiane Dillor Brugnera. A influência das sesmarias na estrutura fundiária do Brasil República. **Revista Internacional Consinter de Direito**, [s.l.], ano 9, n.16, 1. sem. 2023. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/0001604>. Acesso em: 26 out. 2024.

DALMAU, Rúben Martínez. As constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram?. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 12, set./dez., 2018, p. 2. Disponível em <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45176>. Acesso em: 20 dez. 2023.

DAN, Vívian Lara Cáceres; NASCIMENTO, Diogo de Carvalho. Análises sobre o Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano. **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 350-375, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju>. Acesso em: 3 ago. 2024.

GIMENEZ, H. M. A Questão Agrária na Bolívia. **Retratos de Assentamentos**, [s. l.], v. 17, n. 2, p. 25-70, 2014. DOI: 10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/article/view/165>. Acesso em: 1 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Estrutura Fundiária. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/atlasrural/pdfs/02_00_Texto.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

LA REFORMA Agraria. **Portal Educabolivia**. Vídeo (2min36s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Bx8YPF5IJJE>. Acesso em: 1 jun. 2024.

MOLINA, Paula. **6 pontos para entender a proposta de nova Constituição rejeitada pela população do Chile**. BBC News Brasil, [s. l.], 3 set. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62772664#:~:text=Em%20uma%20grande%20mudança%2C%20o,%22%2C%20diz%20o%20texto>. Acesso em: 14 jun. 2024.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9786559775958. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775958/>. Acesso em: 14 jun. 2024.

OAS. **Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales**. [s. l.: s. n.]. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

PERICÁS, Luiz Bernardo. **Processo e desenvolvimento da revolução boliviana**. Disponível em: https://www4.pucsp.br/neils/downloads/v3_artigo_pericas.pdf. Acesso em: 13 maio 2024.

PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira. **Terras fora do mercado: a construção insurgente do direito quilombola**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito Socioambiental) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

SALES, Luiz Fernando Ribeiro. Introdução ao novo constitucionalismo latino-americano: breve esforço teórico. **Revista espirales**, v.2, n.2, 126–154, 2019, p. 2. Disponível em <https://revistas.unila.edu.br/espirales/article/view/1439/1492>. Acesso em: 20 dez. 2023.

SCHAVELZON, Salvador Andrés. **A Assembléia Constituinte na Bolívia: Etnografia do Nascimento de um Estado Plurinacional**. 2010. 590 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, 2010, p. 4. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp151771.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

SCHAVELZON, Salvador Andrés. Cosmopolítica constituinte da complexidade na Bolívia: a constituição “aberta” e o surgimento do Estado Plurinacional. **Revista de Estudos em relações interétnicas**, [s.l.], v. 18, n. 1, p. 1-26, 2014. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/download/15372/13670&ved=2ahUKEwjy3fzT6d2GAxUFILkGHUGADJ8QFnoECCcQAQ&usg=AOvVaw2uTwGmsH-XIHxvV3k0e0Q>. Acesso em: 15 jun. 2024.

SILVA, Bruna Ferreira Garrido da. **A lógica privatista e racista do Direito Brasileiro à luz da Questão Quilombola**. 2021. Monografia de final de curso (Graduação em Direito) — Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

SILVEIRA, Ticiano Coelho. **A autonomia indígena originário campesina na Constituição de 2009 da Bolívia**: uma análise a partir do processo de Uru Chipaya. 2022. 162 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

STF. **STF garante posse de terras às comunidades quilombolas**. Brasília, DF: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=369187>. Acesso em 08 fev. 2025.