

A recepção político-jurídica do caso TIPNIS: tensões, conflitos e contradições no projeto desenvolvimentista do Estado Plurinacional Boliviano

Vinicius Ricardo Tomal¹

Recebido em maio de 2024

Aceito em junho de 2024

RESUMO

Este trabalho se propõe a apresentar, de modo sintético, analítico e cronológico, o tratamento dado por parte do poder executivo e judiciário na análise dos conflitos socioambientais causados pela construção da estrada que atravessa o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) na Bolívia. Assim, busca-se compreender através destes exemplos o papel dos agentes sociais e políticos envolvidos nos arranjos e configurações institucionais criados pelo Estado Plurinacional, refletindo seus avanços e suas limitações, tal como explicitar as tensões existentes entre os múltiplos atores e racionalidades em disputa. Pretende-se realizar um modelo de análise fundamentado em uma série de sentenças do Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, tal como leis e decretos relacionados. Buscando assim compreender a partir deste exemplo a dicotomia entre os discursos altamente progressistas do constitucionalismo plurinacional, sobretudo em termos das relações com a natureza e as comunidades tradicionais, e os múltiplos interesses que afetaram a efetivação destes discursos.

Palavras-chave: Bolívia, América Latina, Conflitos socioambientais, Desenvolvimentismo, Estado Plurinacional.

The political-legal reception of the TIPNIS case: tensions, conflicts and contradictions in the developmental project of the Bolivian Plurinational State

ABSTRACT

This paper aims to present, in a synthetic, analytical and chronological way, the treatment given by the executive and judiciary powers in the analysis of the socio-environmental conflicts caused by the construction of the road that crosses the Indigenous Territory and National Park Isiboro Sécore (TIPNIS) in Bolivia. Thus, we seek to understand through these examples the role of the social and political agents involved in the institutional arrangements and configurations created by the Plurinational State, reflecting its advances and limitations, as well as explaining the tensions between the multiple actors and rationalities in dispute. It is intended to carry out an analysis model based on a series of judgments of the Plurinational Constitutional Court of Bolivia, as well as related laws and decrees. Seeking to understand from this example the dichotomy between the highly progressive discourses of plurinational constitutionalism, especially in terms of relations with nature and traditional communities, and the multiple interests that affected the effectiveness of these discourses.

¹ Doutorando em Sociologia, advogado e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Contato: tomal@ufpr.br

Keywords: Bolivia, Latin America, Socio-environmental Conflicts, Developmentalism, Plurinational State.

Introdução

Existem poucos casos mais representativos das tensões existentes na busca pela construção de uma nova ordem política e jurídica nos estados que se denominaram como plurinacionais, do que o conflito socioambiental ao redor da construção de uma estrada no Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) na Bolívia. As discussões a respeito do projeto iniciado na gestão de Evo Morales já perduram por mais de uma década, e enfrentam uma série de resistências e múltiplas situações de conflito com comunidades tradicionais, cocaleiros e grupos ambientalistas permanecendo longe de se concretizar, demonstrando também a dificuldade em conciliar o discurso indigenista com as práticas neoextrativistas nestes países.

Evo Morales chegou ao poder como uma liderança campesina e indígena que opunha aos processos neoliberais pelos quais o país tinha passado na década de 1990, emergindo das lutas populares com a promessa de pacificar socialmente um país dividido pela sua fissura racial e de exaltar as suas origens camponesas e indígenas. Estabelecendo-se, assim em sua gestão, um documento constitucional que dá grande espaço para as questões étnicas e culturais, em uma tentativa de reorganizar o país e formar alternativas de participação política.

Então como compreender a situação do TIPNIS em que a própria base de apoio do governo Morales se fratura, e os ideais étnicos e plurinacionais em que esta gestão se pautava cedem a uma noção desenvolvimentista para a efetivação de grandes projetos nacionais? Como lidar com as permanentes contradições entre estas duas racionalidades, e de que modo elas se expressam? Como podemos pensar em uma gestão que se diz subscrever a Convenção 169 da OIT sobre consultas prévias às comunidades, mas minimizam seus mecanismos de proteção e relativizam judicialmente as demandas de representantes populares sob a justificativa do “interesse nacional”?

São nestes espaços que este trabalho pretende se colocar, contrastando o discurso político e jurídico dos Estados plurinacionais latino-americanos durante o

período mais prolífico em termos de produção de mecanismos de preservação ambiental com os reais e palpáveis atritos e conflitos causados pela manutenção de um paradigma desenvolvimentista e extrativista.

Pretende-se assim realizar um modelo de análise fundamentado em uma série de sentenças do Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia que em várias ocasiões distintas negaram a proteção legal solicitada por diversos representantes do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré, tal como outras medidas de governo – incluindo leis e decretos emitidos em relação a gestão territorial, sobretudo aquelas que revogaram as vastas proteções oferecidas anteriormente ao território em específico e ao ecossistema amazônico, permitindo a realização da obra em debate. Buscando assim observar as contradições e tensões em termos das relações com a natureza e as comunidades tradicionais e os múltiplos interesses que afetaram a efetivação destes discursos, alinhando-se a mudança radical de paradigmas da cultura político-jurídica no Estado Plurinacional.

Neoextrativismo e a gestão estatal dos recursos ambientais na Bolívia

Primeiramente, para compreender as particularidades e causas dos conflitos ao redor do TIPNIS, é necessário entender as configurações e relações existentes entre a gestão de Morales, as comunidades tradicionais e cocaleiros que habitam os territórios do parque, e as contradições inerentes entre o discurso etnicizado de respeito às comunidades indígenas e a execução de grandes projetos nacionais. É, portanto, necessário situar o governo boliviano do período como firmado dentro de um campo neoextrativista, movimento determinante na compreensão das ações e intenções políticas dos Estados plurinacionais durante as décadas de 2000 e 2010.

A definição clássica do que se constituem os extrativismos no seu sentido amplo consiste na exploração intensiva e de grande escala de recursos naturais não renováveis, com um grau baixo ou nulo de processamento, e voltados à exportação (GUDYNAS, 2009) e (SVAMPA, 2011). Estas relações de exportação de produtos primários são imbricadas intimamente com as relações de subordinação e dependência, situando estes países firmemente nas posições mais vulneráveis das cadeias produtivas globais.

Os extrativismos “clássicos” correspondem à busca por um crescimento econômico voltado a exportações, buscando a oferta de condições vantajosas com a intenção de atrair capitais estrangeiros. Nesta dinâmica, o Estado assume um papel reduzido, apenas oferecendo as condições básicas de exploração dos recursos naturais e ofertando elementos como flexibilização das legislações trabalhistas ou ambientais, vantagens fiscais e tributárias, e adequações às necessidades de um setor privado. Assim, a expectativa é que os investimentos surjam como uma consequência destas condições favoráveis, que causariam um “efeito cascata” de crescimento econômico.

Já o neoextrativismo tem uma série de alterações nessas dinâmicas, o que é motivado justamente pelas críticas aos modelos neoliberais de Estado mínimo e pelas limitações observadas na sua implementação, questionando a capacidade do setor privado de alocar estes recursos adequadamente. Aponta-se o fato de que a intenção nunca foi renunciar à exploração dos recursos naturais, mas alterar a maneira com que as dinâmicas do capitalismo recaem sobre os produtos da exploração.

Assim, em um contexto bastante próprio dos anos 2000 – com um aumento significativo no preço das matérias-primas impulsionado pelo ciclo industrial da China, taxas de crescimento econômico altas globalmente e um fortalecimento de movimentos políticos de caráter progressista na América Latina –, surge o que se chama de “neoextrativismo progressista do século XXI”. A prática mantém as bases do extrativismo clássico colonial, mas com uma forte presença do Estado, que participa de maneira direta da produção e exerce um maior controle fiscal, também fomentando a produção extrativista através da construção de infraestrutura que pouco beneficia a maior parte da população, como a construção de portos, usinas de geração de energia e estradas ligadas diretamente a zonas extrativas.

Dessa forma, ao invés de esperar o efeito cascata que o extrativismo clássico defendia, há um processo que busca ativamente transformar essas atividades em um processo de redistribuição de riquezas. Porém, isso ocorre sem que as relações de dependência já estabelecidas desapareçam, podendo até mesmo ser dito que elas se intensificam em comparação com o modelo desenvolvimentista de substituição de importações que prevalecia nas teorias econômicas do fim do século XX. Os Estados ficam à mercê de cadeias produtivas globais e dos mercados internacionais de matérias-

primas, especialmente quando as políticas públicas passam a depender das receitas geradas por estas atividades para existir.

Estes mecanismos acabam tendo um efeito particularmente nefasto quando se trata de exercer proteções ambientais, pois sua existência como legitimador de um processo de redistribuição de renda aprofunda o discurso de necessidade das atividades extrativistas como “única saída” aos países periféricos. Isso produz consensos sociais quanto a exploração da natureza, como coloca Pablo Dávalos, “lo novedoso de este discurso es que permite convertir a la renta extractiva en una estrategia de articulación social y política que permite movilizar a la sociedad y generar un consenso sobre el extractivismo como necesidad ineludible para el desarrollo y la equidad” (DÁVALOS, 2013).

Essa posição de “refém” dos projetos neoextrativistas não é apenas observada por seus críticos. Mesmo aqueles que fazem parte da implementação destes projetos parecem estar cientes do aumento da dependência destas receitas para implementar as suas políticas de governo e até mesmo garantir a continuidade do seu projeto político. Isso é apontado Svampa, ao mencionar a tratativa dada pelo governo Boliviano no caso da construção da estrada através do TIPNIS. Ao abordar as manifestações do vice-presidente da Bolívia em 2012, Svampa coloca: “para Linera, sem mais extrativismo não haveria como sustentar as políticas sociais, o que significaria o fracasso do governo e a inevitável restauração da direita” (SVAMPA, 2019, p. 53).

Esta relação paradoxal coloca a questão do neoextrativismo no cerne de muitos dos conflitos socioambientais no período, em que as promessas e discursos vão de encontro direto com as necessidades de arrecadação do poder público. Do outro lado desta equação é possível observar pretensões ambientalistas do Estado boliviano com clareza ao apontar para a produção legal do período. Inicialmente, no campo constitucional, as proteções ambientais são diversas, com o Título II da constituição consistindo em mais de sessenta artigos distintos que tratam da gestão dos recursos ambientais e situam proteções em termos de ambiente e territórios.

Do mesmo modo, o “Plan Nacional de Desarrollo”, de 2007, marca o momento mais prolífico desta gestão. Ele contém uma longa introdução em que apresenta a trajetória histórica da atividade de mineração no país, suas relações com os modelos de

desenvolvimento capitalista e as mazelas deixadas por estas atividades, compreendendo que o padrão de exportação de produtos primários é, em parte, responsável pelas intensas desigualdades sociais presentes na Bolívia. Entretanto, no centro deste discurso está a compreensão de que estas atividades, devido às pressões coloniais históricas sobre o país, não se reverteram em riqueza e inclusão, mas em subalternidade.

A solução apresentada por estas gestões, então, não consiste em rechaçar o modelo produtivo extrativista, mas em direcionar seus frutos para as mãos de toda a sociedade, centralizando a gestão destes recursos nas mãos do Estado ao invés do setor privado. Trata-se de uma iniciativa de nacionalização das atividades extrativistas, o que é refletido em diversos pontos do plano de governo e da legislação ambiental do período, especialmente no artigo 346 da constituição boliviana (2009), onde se lê.

Artículo 346

El patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión.

É possível ver isto também no plano de governo, que afirma que estas propostas de redistribuição de renda e transformação produtiva se darão “mediante el cambio del patrón primario exportador con un nuevo modelo que, por un lado, contribuya a la industrialización de la actividad minera con agregación de valor y, por otro – con un nuevo rol del Estado donde participe directamente en proyectos estratégicos” (BOLIVIA, 2007, p.105). Ou seja, a intenção do Estado servir como um agente aos projetos extrativistas está diretamente declarada.

Muito disso ocorre como reação direta às catastróficas iniciativas de privatização vistas nas gestões neoliberais de anos anteriores, gerando diversas leis de nacionalização destes recursos estratégicos, como o Decreto 28.071, de 2006, que formaliza a nacionalização dos hidrocarbonetos e a Lei nº 535, de 2014, promulgada anos depois, sobre a nacionalização da mineração e metalurgia.

Isso serve como um claro contraste ao que estava sendo estabelecido pelos marcos legais ambientais do mesmo período. A Lei nº 71, de 2010, chamada Ley De

Derechos De La Madre Tierra, e a Lei nº 300, de 2012, a Ley Marco De La Madre Tierra Y Desarrollo Integral Para Vivir Bien, buscaram fundamentar toda a noção de desenvolvimento no país com base em princípios de manutenção dos biomas e conhecimentos ancestrais (BOLIVIA, 2010) e (BOLIVIA, 2011).

O artigo 2 da Lei nº 71 e o artigo 4 da Lei nº 300 trazem o mesmo princípio da não mercantilização da natureza: “Las funciones ambientales y procesos naturales de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, no son considerados como mercancías sino como dones de la sagrada Madre Tierra”.

A situação dessa gestão se agrava ainda mais quando discutimos a incorporação de direitos territoriais aos debates. A noção do território é ainda mais fundamental para as comunidades tradicionais e indígenas. Para muitas delas, a relação com a terra e o território é uma questão intimamente ligada com sua cosmovisão ancestral e, portanto, fundamental à manutenção da vida e dos modos de existir no espaço; indo ao contrário da noção liberal moderna de que a terra é um bem a ser utilizado. Para várias dessas comunidades, a relação com o espaço guarda tanto sentido de pertencimento quanto as relações de parentesco, com um significado profundamente impactante em suas ontologias.

Não é à toa que a luta pelos territórios possui contornos muito dramáticos nos anos que precedem os Estados plurinacionais. Durante a década de 1990, a Bolívia passou por uma série de mobilizações a respeito das então chamadas Terras Comunitárias de Origem (TCO), posteriormente nomeadas como Territórios Indígenas Originários Campesinos (TIOC), com um grande número de marchas e protestos na busca de um reconhecimento destas categorias. As manifestações foram especialmente efetivas em 1990, 1996, 2000 e 2002, tendo um grande impacto inclusive no ciclo constitucional. A adesão à forma das TIOC foi tanta que, em 2011, cerca de 40% do território do país era categorizado como TIOC (LACROIX, 2011), incluindo aí a área do TIPNIS.

E com a reforma constitucional de 2009, a Bolívia incorporou um rol ainda maior de proteções previstas a estas regiões, incorporando as noções previstas na convenção 169 da OIT (que detém status privilegiado no país e é equiparada ao texto constitucional), de consulta prévia e autonomia, dispostos tanto no Artigo 30, quanto especificamente no 403, onde se lê.

Art 403.

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 armónica con la naturaleza.

Ou seja, por um lado se reconhecem diversos princípios de preservação ambiental e territorial e no uso responsável dos recursos naturais. Do outro, intencionalmente não se busca uma ruptura com esses processos extrativistas que compõe o grande cerne da base produtiva do país. Inclusive, até mesmo se procura a extensão destes princípios para uma esfera das práticas jurídicas e administrativas, com um aumento de projetos extrativistas ligados a estatais, havendo também um vazio legal considerável fora de questões de principiologia, como a ausência de leis que determinem responsabilidades por danos ambientais, ou a implementação de uma defensoria ambiental, dificultando a transformação destes ideais em uma realidade, mostrando as dicotomias existentes entre as categorias do extrativismo e a preservação ambiental e territorial no país.

Um breve histórico do caso TIPNIS

E estas contradições podem ser claramente vistas no caso em debate, a situação do TIPNIS é delicada e já perdura a vários anos, sendo que a construção da estrada é apenas um capítulo para uma região de constante conflitividade, dividido a população boliviana e gerando uma série de respostas autoritárias por parte do governo em retorno às críticas ao projeto. Da repressão policial nas diversas marchas realizadas em defesa do território à ameaça de expulsão e dissolução de ONGs e movimentos sociais que atuavam na região, há uma volatilidade social intensa neste território.

Considerada um território protegido desde 1965 pela Lei 07401, que criou o Parque Nacional Isiboro Sécuré, e posteriormente o converteu em uma TCO em meados da década de 90, o território do TIPNIS é habitado por povos Yuracarés, Mojeños-

Trinitários e Tsimanes, porém, a despeito de suas proteções este foi um território que frequentemente foi alvo da exploração ilegal madeireira e que também sofreu com a expansão da atividade cocaleira nos anos 1990, tal como da expansão das fronteiras agrícolas na parte leste do país.

Mas o que poderia ser considerado um estopim para o que consideramos o conflito socioambiental do TIPNIS foi a previsão de uma estrada que ligaria San Ignacio de Moxos à Villa Tunari atravessando o centro do parque. O empreendimento foi anunciado pouco tempo depois da promulgação da constituição de 2009, sob o mote da integração regional e facilidade de acesso durante os períodos de chuva. (DELGADO, 2017).

Porém, o projeto enfrentou resistência de diversos atores, desde a oposição política conservadora que se opunha a gestão do Movimento ao Socialismo (MAS), partido de Morales, que alegava que a construção estava atendendo interesses estrangeiros, até os grupos indígenas das “terras baixas”², que organizados sob a bandeira da Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), já demonstravam uma desagregação do “Pacto de Unidad” entre os antigos aliados de Morales, que viam nestas políticas uma traição aos ideais das lideranças indígenas de autonomia territorial, colocando atores sociais que historicamente foram grandes oponentes como aliados de ocasião, gerando uma trama de relações bastante complicadas e por vezes contraditória.

Contrariando as expectativas do governo a CIDOB organizou a “VIII Marcha Indígena em Defesa do TIPNIS” em 2011, que planejava atravessar o país e cruzar os andes até chegar na capital, onde contava com um forte apoio popular. A marcha, porém, acabou sendo brutalmente reprimida por uma ação policial em setembro de 2011, em Yucumo, onde 500 policiais atacaram o acampamento de protestantes resultando em mais de 70 feridos no que é chamado de “Massacre de Chaparina”³, que também foi alvo de uma longa discussão judicial e cuja autoria ainda é pouco clara e a responsabilidade é questionada. O caso de brutalidade policial ocasionou em um desgaste ainda maior do Pacto de Unidad, que segundo Weber (2012), passou de dez

² Região correspondente ao leste do país, de vegetação amazônica e próximo a Santa Cruz de La Sierra, que é o maior afetado pela expansão das fronteiras agrícolas e pelas políticas neoextrativistas de governo.

³ Sobre isso Cf. NACLA Bolivia: Two Years After Chaparina, Still No Answers, 21 de novembro de 2013, em <https://nacla.org/blog/2013/11/22/bolivia-two-years-after-chaparina-still-no-answers>

organizações em apoio ao governo para somente três, levando também a troca de dois ministros de Morales. A comoção popular no país foi suficiente para forçar a mão do governo, levando a promulgação da lei 180 que declarava a intangibilidade do TIPNIS e a suspensão das obras.

Porém, já no ano seguinte o governo volta atrás em sua posição, e o TIPNIS se torna objeto de uma consulta popular que decidiria sobre a construção da estrada. A consulta discutia a retirada da intangibilidade do território do TIPNIS, tendo sido executada por meio de uma nova lei, a Lei 222 que regulamentava os procedimentos de consulta prévia para a execução do projeto – mas que entra em vigência após o início de obras no local (não se mostrando de modo algum como uma consulta “prévia”). Mesmo sob alegações de irregularidades, o pleito obteve permissão para dar continuidade às obras, cerceando ainda mais o território.

Essa manobra do governo gerou uma resposta negativa por parte dos opositores do projeto, motivando a organização da IX Marcha Indígena, que mais uma vez retornou ao TIPNIS em abril do mesmo ano para protestar contra a estrada. Esta marcha e os seus desdobramentos foram bastante representativos das diferenças de abordagem entre o governo de 2011 e de 2012, cuja gestão já estava ciente do impacto que estas movimentações sociais poderiam ter para a construção. O que se viu então foi um esforço em múltiplas frentes, resultado do aparelhamento das instituições públicas contra o protesto. Indo do financiamento de contraprotestos, oferecendo transporte e alimentação aos participantes, até o uso de funcionários públicos de San Ignacio de Moxos para bloquear as estradas onde transitariam os manifestantes (AZCUI, 2012), somando-se a uma grande campanha de mídia que impediu que a IX marcha alcançasse o mesmo *momentum* e um apoio social tão forte quanto a anterior, resultando em uma mobilização reduzida contra a lei 222.

Agora, mais de uma década depois, poucos desenvolvimentos resultaram destes processos, algumas leis foram alteradas para permitir a construção, sobretudo a Lei 969 de 2017 que oficialmente retirava o caráter de intangibilidade do território. O plano de governo 2020 – 2025 do MAS citava a intenção de realizar a obra e permanecia exibindo pretensões neoextrativistas, porém, com a imensa crise institucional que tomou o país desde 2019, com a saída de Morales e a presidência interina de Jeanine Áñez, tal como a

conturbada gestão de Luis Arce não permitiram estes projetos avançarem. Ainda assim, não se pode negar que este foi um dos conflitos socioambientais mais significativos da década de 2010 e resultou em um enorme desgaste do governo de Evo Morales, e a ausência de uma resolução para o caso não representa necessariamente uma vitória aos opositores do projeto, havendo ainda vias em aberto para que novas tentativas sejam realizadas, como podemos ver pela promulgação desta lei mais recente.

A recepção político-jurídica do caso

Assim, para demonstrar as relações existentes entre as medidas de governo, as contradições presentes entre o discurso de autonomia e respeito étnico e as medidas desenvolvimentistas e neoextrativistas, é importante apontar as diversas intervenções que o Estado boliviano fez no campo da política e do direito em resposta a esta situação. Como vimos, o TIPNIS se configurava desde sua criação como parque nacional como território protegido, vindo posteriormente ganhar o status de TIOC, recebendo as proteções específicas constitucionais já apontadas. Com os acontecimentos de Chaparina e a resposta popular enfática ao caso, a lei 180 de 2011 foi promulgada, nela se declarava que o TIPNIS era indivisível, imprescritível, inalienável, irreversível e intangível e como área protegida de interesse nacional.

O que significava que a partir daquele momento a exploração natural dentro do território seria proibida, impedindo não apenas da estrada Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, mas de quaisquer outros projetos. O que parecia uma medida ambientalmente favorável se mostrou um verdadeiro cavalo de Tróia. A medida, de caráter conservacionista e pouco ligada a um contexto socioambiental poderia isolar ainda mais as comunidades locais impedindo acesso a serviços públicos de impacto ambiental imensamente menores do que a construção da estrada, tal como comprometer a própria atividade extrativista tradicional das comunidades, como aponta Renata Albuquerque Moraes:

A intangibilidade havia sido inventada pelos segmentos pró-governo como a proibição de tocar qualquer recurso natural do território, incluindo a terra, as plantas e os animais. Por isso, segundo esses segmentos, ela deveria ser

esquecida e derrubada. Os segmentos que marcharam contra o governo interpretavam a intangibilidade como uma proteção (...) para eles a intangibilidade não se referia às atividades produtivas cotidianas, que poderiam continuar sendo desenvolvidas nas comunidades normalmente. (MORAES, 2020, p. 9)

Como a adesão ao movimento contrário a construção da estrada se mostrava alta, restou então ao governo discutir a questão indiretamente, realizando o movimento de consulta prévia não para discutir o projeto, mas a definição já pouco clara do que constituía-se um “território intangível”. Estabelecendo-se assim a Lei 222 de 2012 que regulamentava os protocolos de consulta prévia, e que buscava acima de tudo, derrubar a intangibilidade do território (e a questão da estrada só era então levantada durante os protocolos de consulta entre aqueles que já eram a favor da derrubada da intangibilidade, misturando-se os dois conceitos). Para agravar a situação, a consulta foi realizada quando as obras da rodovia dos dois lados do parque já haviam começado dando a impressão de que a suspensão ou o cancelamento das obras nada mais seria do que um grande prejuízo ao erário.

No fim, o resultado oficial apontou para uma aprovação de mais de 80% para o empreendimento, no entanto, relatórios produzidos por entidades autônomas como a Assembleia Permanente de Direitos Humanos da Bolívia apontaram que a consulta não foi adequada aos padrões de consulta prévia, não sendo prévia (uma vez que as obras já estavam em curso), livre e informada (SVAMPA, 2019, p. 52), retornando à estaca zero nos marcadores de legalidade para a realização das obras, e dividindo ainda mais as comunidades locais, neste contexto da consulta, apenas participou do protocolo quem já era contrário à intangibilidade, como explica Moraes “as opiniões contrárias à estrada foram inibidas e o TIPNIS se dividiu entre aqueles que tinham aceitado a consulta e rejeitado a intangibilidade e aqueles que rejeitavam a consulta e defendiam a intangibilidade: o Estado conseguiu conformar o conflito de acordo com o seu interesse” (MORAES, 2020, p. 9).

Porém, eivada destes vícios a consulta motivada pela Lei 222 acabou não resultando em efeitos diretos. Mas cinco anos depois, e com a estrada já parcialmente terminada restando apenas os sessenta quilômetros que atravessavam o parque, promulga-se a Lei 969 em 2017, em que oficialmente retira a intangibilidade do TIPNIS,

abrindo as portas para uma série de projetos extrativistas na região, com a previsão de uma possível degradação de mais de 60% da área da reserva em um prazo de 20 anos.⁴

Neste mesmo período e do lado do poder judiciário, a corte constitucional da Bolívia teve um papel igualmente fundamental dentro das controvérsias que envolviam a construção da estrada através do TIPNIS. Com uma formação politicamente alinhada com o MAS, e uma composição que fica à mercê tanto dos eleitores quanto do congresso, os magistrados do Tribunal Constitucional Plurinacional foram acusados inúmeras vezes de favorecerem as ações do partido de Morales, permitindo a leitura de que as decisões desfavoráveis emitidas em face de ações do próprio Estado possam ter sido influenciadas por estas condições políticas.

Dentro deste contexto, as ações envolvendo a consulta prévia se encontram justamente dentro da configuração mais propensa a recepção negativa do judiciário, ou seja, nos casos em que o Estado foi acusado de violar estes direitos fundamentais durante a elaboração de um projeto de grande impacto ambiental e social. Nesse cenário, frequentemente há a ponderação de que os direitos das comunidades e povos são suprimidos em prol de um “interesse nacional”, uma categoria constitucional frequentemente utilizada para justificar medidas de intervenção direta nos territórios.

Mais especificamente, o conflito do TIPNIS foi objeto de uma série de sentenças do Tribunal Constitucional Plurinacional: 0300/2012, 1522/2012, 2143/2012, 1158/2013, 0212/2013 e 0762/2014, 0094/2014 todas negando a proteção solicitada por diversos representantes do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), ou relativizando as proteções legais nos casos de violações de direitos contra manifestantes e lideranças políticas envolvidas no caso.

O argumento inicial para a requisição de uma medida protetiva, é de que como o local consiste majoritariamente de vegetação do bioma amazônico, as obras representariam uma ameaça de danos irreparáveis ao ecossistema e à autonomia dos povos que lá habitam – em consonância com as disposições constitucionais recentes. Porém, ainda que em vista dessas demandas, a corte declarou reiteradamente a

⁴ Sobre isso Cf. MIRANDA, B. “TIPNIS, la controversial carretera que puede partir en dos una selva de Bolivia y que Evo Morales “insiste en construir”, 17 de agosto de 2017 em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40942121>

inexistência de dano ou ameaças aos direitos debatidos, alegando não haver comprovação do dano ou de risco eminente que justificaria a atuação do judiciário. Entre as alegações está a “impossibilidade de evento futuro que ameace o direito difuso relativo o ambiente”, considerando a vigência da já mencionada Lei 180, de 2011, promulgada após o Massacre de Chaparina que dava proteção especial ao território, ignorando a possibilidade de descumprimento ou relativização das proteções legais.

Como ocorreu com as consultas de constitucionalidade da Lei 222, que modificou o regime de consulta prévia e permitiu a sua realização após o início das obras. A Lei foi alvo das sentenças 0300/2012 e 0212/2013, em casos que debatiam a sua constitucionalidade. As decisões mais uma vez consideraram a medida constitucional e regular, subvertendo a necessidade de se regulamentar os regimes de consulta prévia (que sim, devem ser objeto de lei específica), com a retirada das proteções privilegiadas do território, imiscuindo os dois conteúdos legais para garantir a sua regularidade e, portanto, a continuidade das obras.

Outras das ações, que correspondiam a pedidos de habeas corpus preventivos de lideranças políticas que se diziam perseguidas pelo governo e a responsabilização pelos atos de violência cometidos contra manifestantes nas marchas foram igualmente desconsiderados. No primeiro caso se alegaram falta de provas de que quaisquer perseguições políticas estariam se dando contra os dirigentes indígenas que se opunham ao projeto (a despeito da existência de declarações explícitas de Arturo Vladimir Sánchez Escobar, Ministro de Obras Públicas do contrário).

No segundo caso, de modo ainda mais notável, houve a alegação de que não seria possível determinar todos que haviam participado de tais atos, o que tornava a análise do processo impossível⁵, permitindo uma situação de impunidade ao não responsabilizar os agressores já identificados. Assim, ao ignorar as concretas ameaças trazidas pelos representantes do TIPNIS e escolhendo um mero formalismo, ao invés do

⁵ “por lo que, debió dirigir la acción contra todos aquellos que hayan participado de tales actos, pues al no hacerlo así y al no identificar a todos los que cometieron esos hechos, y dando una identificación parcial, a pesar de que pudo identificarse a todos, la acción de amparo constitucional debió ser declarada improcedente y consiguientemente denegada la tutela solicitada” (BOLIVIA. Tribunal Constitucional de Bolivia. acción de amparo constitucional. Sentencia Constitucional n. 0094/2014-S2, Mirtha Camacho Quiroga, 4 de novembro de 2014)

respeito aos princípios constitucionais a corte abriu espaço para uma constante violação destes direitos, preferindo se eximir de uma interpretação abrangente da lei para se alinhar as medidas de governo.

Etnicidade estratégica e os conflitos internos no TIPNIS

Como podemos ver, o caso do TIPNIS é extremamente complexo, colocando em ativo conflito não só o Estado e as comunidades tradicionais, mas explicitando o caráter não monolítico de ambas as partes, em meio a arranjos complexos e multifacetados que um trabalho com essa monta é incapaz de representar devidamente. Como apontou-se em relação as marchas e aos protocolos de consulta, houve tensões internas e externas entre os interessados, e fissuras nas próprias bases de apoio do governo. As lideranças indígenas foram frequentemente acusadas de se dobrarem a retórica das elites latifundiárias ao tentarem impedirem a construção da estrada: “os separatistas e racistas subjagam novamente os dirigentes indígenas”, disseram os políticos do MAS em um dossiê a respeito do TIPNIS (DELGADO, 2013, p. 171), demonstrando as rachaduras e tensões na tentativa da construção de um ideário de que a cultura indígena era a principal impulsionadora popular do governo Morales.

Talvez, o ponto central a ser pensado a respeito destes discursos seja a razão de sua existência dentro destes sistemas políticos e jurídicos. Isso surgiu como uma tática pensada para a capitalização política das categorias étnicas, algo que Silvia Cusicanqui chama de “etnicidade estratégica” e que funciona como um processo de encobrimento da continuidade dos processos neocoloniais a partir do fortalecimento de identidades performáticas. Ela afirma que:

Su función es hacer como si los indios gobernarán, como si el país fuera Plurinacional (con 7 escaños de 130 diputados y de 166 parlamentarios), como si las FFAA pudieran ser aliadas interculturales y democráticas de las y los indios. Este as se actualizaba a través de un discurso y de una identidad performática, que terminarán por encubrir las continuidades (neo) coloniales del pasado, bajo el rétulo de “proceso de cambio”. Y en este caso, encubrirán también hechos más prosaicos, como las alianzas subterráneas del proyecto cocalero con el capitalismo mafioso. (CUSICANQUI, 2016, p. 70)

Estas tensões recebem destaque neste caso em particular, em que uma razão levantada tanto pelo governo quanto pelo TCP para sustentar o projeto se deu na existência de uma demanda social pela estrada. Assim, não se compreenderam (ou não se consideraram) os crescentes conflitos entre os grupos cocaleiros que atuavam às margens do TIPNIS e as populações indígenas que lá se situavam. Embora tivessem sido aliados contra as elites agrárias locais na década de 1990, os grupos indígenas e os cocaleiros foram gradualmente se afastando na gestão de Morales, posicionando-se de lados opostos do conflito.

Cabe lembrar que Evo Morales se situou politicamente como um líder cocaleiro na década de 1990. Assim, este grupo consistia em uma de suas bases políticas mais fiéis, recebendo notável apoio do governo e até mesmo uma tratativa favorável nas ocasiões em que cocaleiros se mostram envolvidos com a atividade ilegal da produção industrial da cocaína. A noção de que o governo Morales seria benéfico a esta categoria o acompanhou desde o início de sua gestão.

Superando as famílias indígenas em número, muitos dos cocaleiros no TIPNIS abraçaram as propostas desenvolvimentistas de colonização destes territórios “vazios”, colocando-se ao lado do governo a favor do projeto. Isso resultou na realização de contramanifestações a favor da construção da estrada, que não sofreram a mesma repressão policial das marchas de 2011 e, até mesmo, receberam apoio logístico do Estado. Neste cenário, os cocaleiros acabam explorando a mesma condição étnica de indígenas como legitimadores de suas motivações e demandas, a despeito do descompasso com a atuação política dos habitantes moxeños, yucarés e tsimanes que viviam no parque originalmente, como explica Cusicanqui:

El contenido predominante de las prácticas sociales de la población cocalera es afín al capitalismo desarrollista: se sustenta en la propiedad privada, la afiliación sindical y la plena integración al mercado (así sea ilegal). Este modelo, que los cocaleros — también indígenas, aunque no se reconocen como tales más que de boca para afuera — han internalizado por completo, es el que les permite una subordinación activa a la lógica del dinero y de la acumulación. Su ofensiva contra los indígenas tiene como meta la apertura de todo el Parque a la producción mercantil parcelaria de la coca, la madera y otros recursos (y sus ramificaciones industriales) bajo la égida de una política de estado (neo) colonial. Colonización, desmonte selectivo y ampliación de la cadena depredadora del capital (de la que los cocaleros son sólo el eslabón más débil)

se apoyan en un discurso, en una idea de Estado-Nación y en un aparato político: el MAS. (CUSICANQUI, 2016, p. 80)

Ou seja, a plurinacionalidade e seu discurso territorial de autonomia aparecem aqui como uma zona de disputas, tanto entre diferentes grupos – que não possuem uma direção unitária de ação a despeito de serem relegados as mesmas categorias – quanto entre as definições estabelecidas pelo próprio Estado. O governo se usa da mesma etnicidade estratégica para transformar essas populações em um mero ornamento na cena de gestão estatal, usando-se destes imaginários para legitimar as ações impulsionadas pela tácita soberania conferida por estas populações.

Aliás, a etnicidade estratégica que situa camponeses, colonos, cocaleiros, indígenas e mestiços dentro de uma mesma categoria sócio-histórica, aqui surge para fomentar um senso de uma nova identidade nacional nestes países, construindo mitos e sedimentando um imaginário revolucionário que dá forças a estes processos políticos. Isso acaba concedendo a líderes como Morales a posição de herdeiros de um processo em curso, apelando para o sentimento de continuidade histórica das lutas populares e para a retórica revolucionária que tudo permite a partir da concessão do poder popular completo – incluindo aí medidas contraditórias aos próprios princípios do Estado.

Mas, por trás do discurso revolucionário e vinculado com experiências étnicas, é possível ver que estas gestões, em diferentes níveis, apropriam-se de demandas sociais genuínas e duradouras para acumular capital social e suprimir dissensos. Elas prometem mais representação, mais autonomia e mais cidadania quando a prática mostra o contrário, fundando-se na mesma relação da imposição de uma única visão de mundo e em uma única interpretação da realidade, sem escapar das mesmas armadilhas de conformação do Estado-Nação moderno.

Em uma entrevista dada a Ana Carolina Teixeira Delgado, Lázaro Tacóo, liderança indígena boliviana, explica bem o sentimento geral de erosão gradual da confiança nestas noções de representatividade e autonomia no governo Morales:

Nos territórios indígenas em que já temos constituição, se há que se fazer um megaprojeto de recursos extrativistas ou outro de interesse do Estado, deve-se fazer uma consulta prévia, livre, informada, de boa-fé, informar os prós e os contras desse projeto. E uma vez possuindo os estudos de impactos ambientais,

sociais, há uma compensação. O presidente, em vez de entender isso, nos chamou de chantagistas. [...] Esse foi o nosso primeiro ‘encontrão’, mas depois aparece a Lei Marco de Autonomia. [...] Eles queriam que a base para adquirir autonomia fosse de 5 mil habitantes. No Oriente, os povos são minoritários. Por isso, pedimos a inclusão porque, do contrário, não teríamos representação na Assembleia Plurinacional. Então aqueles que tinham menos de 5 mil nunca iriam obter a sua autonomia. Aí foi a nossa briga e, como não queriam resolver, fizemos uma marcha, uma mobilização em 2010. [...] Nós pedíamos a inclusão não pela quantidade de votos, mas pela qualidade dos povos. [...] Com a Lei Marco de Autonomia, foi se acentuando nosso desencontro com o governo. Pedíamos respeito à Constituição. Então, aparece em 2011 o tema do TIPNIS [...]. (Entrevista de Lázaro Tacóo. La Paz, outubro de 2012 em DELGADO, 2014, p. 161).

Até mesmo a judicialização destes conflitos ecoterritoriais – como é o caso do TIPNIS, ajudou, em algum nível, a esvaziar os esforços de insubordinação e insurgência. Ao colocar estas questões abaixo dos desígnios do Estado, essas resistências foram conformadas a uma forma pacificada de manifestação, a ser decidida e julgada por um órgão que, como visto, frequentemente pendeu para o lado do Estado nas situações de conflito, e que refletiram até mesmo estruturas de poder já existentes entre as próprias comunidades.

Contudo, isso não significa que não há saída para o poder estatal nestas configurações. Não é possível afirmar que todos os atos realizados por estes agentes políticos foram dotados de um propósito nefasto de aprofundamento dos interesses daqueles que estão no poder. Do mesmo modo, é possível encontrar sentenças que contêm conteúdos críticos alinhados com os princípios almejados por estes movimentos.⁶ Mas, mais do que excepcionalidades, este tipo de decisão deveria se mostrar como o ideal a ser seguido. Para isso, é preciso pensar na maneira com que estas configurações se colocam e para onde é preciso seguir para que esta dimensão do território, das culturas e das etnias não seja realizada de forma meramente performática. Mais do que tudo, é necessário pensar em como concretizar um pluriculturalismo que efetivamente una, e não separe, estabelecendo diálogos e não hierarquias.

⁶ Por exemplo, temos a atuação do magistrado Tata Gualberto Cusi Mamani, do TCP, que não apenas apresentou uma excelente fundamentação para o seu voto dissidente à sentença 0300/2012 no caso TIPNIS, como foi relator da Declaração Constitucional Plurinacional 030/2014, relativa à consulta da Nação Uru Chipaya para a substituição de representantes, assumindo nestes dois casos uma postura bastante preocupada com o conteúdo descolonizador da constituição e se utilizando não de uma doutrina ou discurso meramente formalista, mas em autores das teorias críticas interdisciplinares.

Considerações finais

As tensões e particularidades a respeito do conflito socioambiental do TIPNIS são muitas, e este trabalho não pretende ser exaustivo a respeito das suas inúmeras ramificações, o que se pretende aqui é demonstrar a cumplicidade planejada do poder político consolidado no Estado Boliviano para afogar possíveis dissensos, se aplicando de instrumentos do poder judiciário e legislativo para este fim. O que não se pretende, porém, é apontar para o fato de que as gestões da chamada “Meia-Lua” boliviana – correspondentes as elites agrárias e financeiras do país, se posicionados do outro lado do conflito, agiriam de modo diferente. Ainda que tenham se oposto ao projeto, compreender os pormenores de sua atuação aqui demandaria um aprofundamento sistemático incompatível com o escopo do trabalho, mas cuja existência deve ser mantida em vista para compreender a natureza multifacetada deste e de outros conflitos.

O que se coloca, porém, é a necessidade de um maior engajamento social a respeito destas questões para tentar exercer o controle social dos atos políticos e jurídicos, tal como promover a maior transparência e autonomia do poder judiciário. Por exemplo, o fortalecimento de órgãos supranacionais dedicados a promover uma justiça ambiental e territorial adequada pode ter um impacto positivo e estruturante em relação a estes temas, como visto com o importante papel que o SIDH tem tido nestes casos, com recentes desenvolvimentos na Corte Interamericana sobre o caso – protocolado junto ao órgão em 2012, e que continua corrente, mas cuja sentença tem potencial para ser estruturante em medidas a respeito do caso TIPNIS.

Da mesma maneira, as resistências, ações diretas e processos locais de organização e gestão democrática são vitais. Casos como as marchas pela preservação do TIPNIS demonstram, há um importante papel que estas formas de protesto e resistência têm para limitar o escopo e a capacidade dos processos extrativistas e de despossessão territorial. Assim, não há dúvida de que estas mobilizações foram capazes de lançar luz e promover debates, auxiliando em importantes vitórias na esfera político-jurídica, como no caso da própria lei de intangibilidade ao TIPNIS. Sem esse

engajamento e vigilância, não é possível pensar um Estado coeso, capaz de equilibrar a quase inescapável busca por uma atividade econômica com os direitos sociais e ambientais das comunidades, levando à perpetuação e a multiplicação de conflitos similares a este.

Referências

ALBUQUERQUE, Renata. CONSULTA TRAMPOSA: interpretações sobre o direito entrecortadas pela política. **Abya-yala: Revista sobre Acesso à Justiça e Direitos nas Américas**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 37 a 55, 2021.

ALBUQUERQUE, Renata. Permitidos em Washington D.C.: organizações indígenas bolivianas na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, São Paulo, Brasil, v. 20, n. 41, p. 22-48, 2021.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (2009)**. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Bolivia/bolivia09.html>>.

BOLÍVIA. Ley n. 71, de 21 de diciembre de 2010. **Ley de Derechos de La Madre Tierra**. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.

BOLÍVIA. Ley nº 180, 24 de octubre de 2011 **Ley De Protección Del Territorio Indígena Y Parque Nacional Isiboro Sécure – Tipnis**. 2011

BOLÍVIA. Ley nº 222, de 10 de febrero de 2012, **Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas de Territorio indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure –TIPNIS**. 2012

BOLÍVIA. Ley n. 300, de 15 de octubre de 2012. **Lei Marco de La Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien**. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012.

BOLÍVIA. Ley N° 969 de 13 De agosto De 2017. **Ley De Protección, Desarrollo Integral Y Sustentable Del Territorio Indígena Y Parque Nacional Isiboro Sécure – Tipnis**. 2017

BOLÍVIA. Tribunal Constitucional de Bolivia. **Sentencia Constitucional n. 0300/2012**, Mirtha Natividad Arce Camacho, 18 de junho de 2012.

BOLÍVIA. **Sentencia Constitucional n. 1522/2012**. Soraida Rosario Chánez Chire. 24 de setembro de 2012.

BOLÍVIA. **Sentencia Constitucional n. 0212/2013**, Neldy Virginia Andrade Martínez. 5 de março 2013.

BOLÍVIA. **Sentencia Constitucional n. 0762/2012**. Ligia Mónica Velásquez Castaños 15 de abril de 2014

BOLÍVIA. **Sentencia Constitucional n. 0094/2014-S2**, Mirtha Natividad Arce Camacho, 4 de novembro de 2014.

DÁVALOS, Pablo. **Las falacias del discurso extractivista, América Latina en movimiento**. 2013b. Disponível em: <http://alainet.org/active/64266&lang=es>

DELGADO, Ana Carolina Teixeira; Gómez, José Maria. **Guerreiros do Arco-Íris: os caminhos e descaminhos da descolonização na Bolívia no início do século XXI**. Rio de Janeiro, 2014. 209 p. Tese de Doutorado

GUDYNAS, Eduardo, **Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual**. En: Extractivismo, política y sociedad, CAAP y CLAES, Quito, 2009.

LACROIX, Laurent. **Tierra, Territorio y- Recursos. Scales of Governance the UN an Indigenous Peoples (SOGIP)**. 14 jun. 2011.

MORAES, Renata Albuquerque de. **Desenvolvimento e Vivir Bien: o caso do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Séure (TIPNIS)**. Orientador: Gustavo Lins Ribeiro. 2014. 224f. Dissertação de mestrado. CEPPAC/Universidade de Brasília. Brasília, 2014

PRADA, Raúl.. **'La guerra de la madre tierra'**. In Rafael Bautista S, Marxa Chávez and Patricia Chávez (eds). La

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Etnicidad estratégica, nación y (neo)colonialismo en américa latina**. Revista Alternativa No 5. Bolívia. 2016

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Un mundo Ch'ixi Es Posible: Ensayos Desde un Presente en Crisis**. Buenos Aires: Tinta Limón, 2018

SVAMPA, Maristella. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias**. Guadalajara, México: Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS). 2018.

WEBER, Jeffery. **Revolution against 'progress': the TIPNIS struggle and class contradictions in Bolivia**, 2012. Disponível em: <: <<http://www.isj.org.uk/?id=780>>

ZEHURI, Yan Caramel. **Contradições de classe nos Andes boliviano**: tensões entre camponeses e indígenas. REBELA - Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos , v. 3, p. 103, 2013.