

Limites e potenciais das consultas prévias no contexto desenvolvimentista: analisando a experiência boliviana com os povos do TIPNIS¹

Renata Albuquerque de Moraes (CEPPAC- UnB)

Introdução

A investigação sobre a realização de uma consulta aos povos do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) tratando da construção de uma estrada planejada para atravessar a região levantou novas reflexões a respeito dos limites e dos potenciais de instrumentos jurídicos relacionados aos direitos dos povos e nações indígenas em um contexto de hegemonia do modelo desenvolvimentista. O polêmico projeto viário abriu espaço para novas discussões a respeito do desenvolvimento dos instrumentos do direito internacional sobre os povos indígenas na Bolívia, processo que apesar de ter fertilizado a tradição política indigenista daquele país não esgotou a necessidade de problematizar o alcance desses instrumentos quando implementados enquanto políticas públicas. Há de se reconhecer a importância dos avanços legais conquistados no âmbito das instituições e agências inter e transnacionais; mas há também de se reconhecer a dificuldade da transposição destas políticas e orientações para o nível nacional: mesmo que os acordos internacionais sobre direitos dos povos indígenas tenham sido institucionalizados inclusive para dar forma ao novo Estado Plurinacional, políticas públicas ainda são pensadas enquanto projetos de desenvolvimento evidenciando que a hegemonia da lógica desenvolvimentista segue vigente no país – lógica que se revela tanto pela proposta de construção da estrada quando pela maneira como a consulta foi realizada para solucionar o conflito (muito mais preocupada em conseguir consentimento do que em de fato consultar os povos da região sobre o projeto).

Os inúmeros questionamentos sobre a necessidade, a validade e a maneira de implementação da referida consulta abriram espaço para que sua legitimidade enquanto instrumento de expressão das posições indígenas sobre o tema fosse debatida em diferentes esferas da vida política boliviana. Questiona-se, sobretudo, o alinhamento da consulta (tal como foi realizada) com as previsões das legislações nacionais e dos acordos internacionais que regulam sua operacionalização. Assim, esse trabalho se preocupa em anunciar as

¹ III Enadir: GT 5 – Antropologia, direitos coletivos, sociais e culturais: questões indígenas.

contradições político-institucionais que caracterizam o atual cenário político boliviano, atravessado por uma nova gramática político-jurídica embasada no esforço de superação do modelo desenvolvimentista clássico e na tentativa de construção de um Estado Plurinacional, mas que convive com os sintomas da permanência do mesmo modelo que busca superar. É nesse cenário que encontramos os limites e os potenciais de políticas públicas que, como as consultas aos povos indígenas, não se enquadram no modelo desenvolvimentista clássico operado pelos Estados nacionais mas são organizadas em um cenário regional que continua exprimindo a lógica do desenvolvimento e do progresso.

Ao nos debruçarmos sobre o caso do TIPNIS constata-se que apesar de existirem condições jurídicas e socioculturais de construção de modelos de produção e de projeção da vida que são alternativos ao desenvolvimentismo e pensados pelas populações indígenas bolivianas, essas condições não são exploradas e transformadas em políticas públicas afinadas com as demandas das populações interessadas. A lógica desenvolvimentista que segue organizando o planejamento de projetos de diversas ordens no país acabou por influenciar na organização da consulta ao TIPNIS, que ao fim foi realizada mesmo diante de insistentes questionamentos e revelou novas distâncias entre o potencial dos rearranjos político-institucionais bolivianos e a operacionalização de políticas públicas preocupadas com a garantia dos direitos indígenas.

A consulta prévia, pensada como um desses instrumentos de direito das populações indígenas, “tiene por finalidad proteger a los pueblos indígenas, proteger a sus territorios y hacer prevalecer su derecho a la libre determinación” (Guzmán, 2012: 151); mas de acordo com as análises de Guzmán (*apud. cit*) a consulta no TIPNIS, espécie de distorção proposital de um direito constitucional, serviu como “un recurso de los gobiernos para facilitar la implementación de sus políticas públicas, o para dar la legalidad a las medidas desarrollistas del Estado que afectan a los pueblos indígenas” (Idem: *ibidem*). O ponto de partida deste trabalho é, portanto, a identificação de que o conflito no TIPNIS e a consulta organizada com pretensão de solucioná-lo contestam o processo de transformação em curso na Bolívia, que por muitos é identificado como parte da construção de novas relações entre Estado e povos indígenas.

Seria aquela consulta de fato *prévia, livre e informada*, como preveem as legislações nacionais e os acordos internacionais que tratam do tema? Podemos considerar aquela experiência como o embrião de um novo momento da história da Bolívia ou mesmo da América Latina? A experiência da consulta aos povos do TIPNIS consolida os processos de transformações iniciados com a eleição de Evo Morales, em 2005? Poderíamos, ainda, falar

na realização de um processo organizado em favor de um mega projeto de infraestrutura pensado a partir de uma lógica alternativa ao desenvolvimentismo?

Instrumentos de direito indígena (na Bolívia)

Desde a 76ª Conferência da Organização Internacional do Trabalho (OIT), realizada em 1989, o mundo passa a lidar com a necessidade de enfrentar os dilemas que aparecem em países que encarnam “sistemas interétnicos” engendrados pelos resquícios da estrutura de poder colonial que se reproduzem no âmbito dos Estados nacionais (Cardoso de Oliveira, 1987). A firma da Convenção 169 da OIT representa um avanço e amadurecimento das proposições da Convenção 107 da mesma Organização, que em 1957 já tratava especificamente dos direitos das populações indígenas, envolvendo preocupações sobre o direito à terra, à saúde e à condições dignas de trabalho dos povos indígenas do mundo. Na introdução do texto de 1989 é anunciado que

[os] conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam (OIT, 2011: 8 e 9).

O trecho é retomado neste artigo com a finalidade de anunciar que as consultas aos povos indígenas sobre projetos que interferem em seu território e em seu modo de organização da vida já eram objeto de reflexão de órgãos internacionais ao final do século XX. As proposições dessa Convenção começam a ser instrumentalizadas pelos Estados signatários, e a partir da década de 1980 preocupações sobre a diversidade cultural nacional começam a aparecer nas constituições de alguns países latino-americanos: “começa-se a falar publicamente em Estados pluri-étnicos e multiculturais” (Little, 2002: 36). Se o reconhecimento desses direitos criou “novos desafios na esfera pública (...) que se referem ao estabelecimento de normas para uma democracia plural e igualitária que respeite as diferenças culturais”, os desafios que apareceram no plano econômico foram ainda maiores: tratava-se de “elaborar padrões de desenvolvimento econômico que levam em conta essa riqueza cultural” (Idem: ibidem).

A Bolívia coloca-se como um país de vanguarda no continente quando já em 1991 decidiu pela admissão das orientações internacionais traçadas pela 76ª Conferência da OIT². Essa experiência antecipa a força e a pressão que as organizações indígenas exercem (e exerceram em outros momentos das últimas décadas) sobre o Estado boliviano: as reformas legais realizadas em 1991 acontecem na esteira das conquistas da I Marcha Indígena “*Por el Territorio y la Dignidad de los Pueblos Indígenas del Beni*”, que além de impulsionar a revisão da legislação boliviana sobre direitos indígenas garantiu a demarcação e o reconhecimento de diferentes territórios indígenas no país – entre eles o reconhecimento do então Parque Nacional Isiboro Séure como Território Indígena, inaugurando o duplo status daquela região.

Em 1993 a Bolívia aprova e ratifica o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, redigido em 1969 e conhecido como “Pacto de San Jose de Costa Rica”. No mesmo mês, apenas alguns dias depois, a Bolívia também ratifica o Convênio Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe, escrito em Madri em 1992 (Cf. Villaroel, 2000). Em 1995 a Constituição Política do Estado (CPE) de 1967 é revogada porque não comportaria as previsões do Convenio 169. Naquele ano uma nova Constituição é aprovada, e ali já apareciam avanços importantes em relação aos direitos dos povos indígenas, avanços que se consolidariam na CPE de 2009, um marco na história jurídica internacional no que se refere à regulamentação nacional dos direitos dos povos indígenas. Na CPE de 1995, no Art. 1º, a Bolívia era definida como uma República *multiétnica* e *pluricultural*, conceitos que sem dúvida dão impulso à construção de um imaginário legal permeável aos direitos das nações e povos indígenas bolivianos que, a final, representam cerca de 62% da população do país. Pode-se dizer que a experiência jurídica de 1995, no que se refere à inclusão dos direitos dos povos indígenas na CPE, se radicaliza e se amplia em 2009 com a nova Constituição Política do Estado – agora Estado *Plurinacional*.

Villaroel (2000) propõe que existe uma relação de causa e efeitos entre o sistema jurídico boliviano e a Convenção da OIT, sinalizando que diversas legislações e a própria CPE de 1995 foram modificadas buscando contemplar as recomendações da OIT. O autor dá destaque para os Artigos 1º, 127º e 171º da Constituição, que tratam diretamente dos direitos dos povos indígenas e originários bolivianos. Além do Convênio 169 a Bolívia é signatária desde a década de 1990 de outros acordos internacionais que tratam da temática dos direitos indígenas. Considero que esse processo, vale repetir, prepara não só a população do país

² O Congresso Nacional boliviano aprovou a ratificação do Convênio 169 da OIT em 21/06/1991. A Lei 1257, que define a inclusão das orientações do Convênio na Constituição é de 11/07/1991.

como as próprias instituições políticas e jurídicas bolivianas para o processo de radicalização da institucionalização dos direitos dos povos indígenas que é inaugurado em 2006, no primeiro ano do governo de Evo Morales.

Na atual CPE, que entra em vigor em 2009 depois de ser aprovada em plebiscito popular por 60% dos votos, inúmeros artigos tratam direta e indiretamente da questão dos direitos das nações e povos indígena originário camponeses³. No Capítulo 4 do Título II – “*Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*” – há a previsão de consulta prévia “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”. Apesar de reconhecer a importância desses avanços, o propósito desse trabalho é discutir a questão da *implementação* e não da *previsão* da consulta prévia na Bolívia, discutindo os limites e os potenciais da implementação de políticas públicas destinadas aos povos indígenas do país, mas que são planejadas em um cenário ainda marcado pelo modelo de produção desenvolvimentista, que se desdobra como uma ideologia, como modo de produzir e de projetar a vida.

O caso da consulta aos povos do TIPNIS é emblemático da tentativa de “renovação” das relações entre Estados e populações tradicionais, revelando que o projeto de integração dos indígenas nas sociedades nacionais “se diversificou e se ‘modernizou’”, mas não foi superado (Verdum, 2006). Permanece subentendida a ideia de integração como um processo que supõe a adaptação do outro a um modelo que lhe é estranho, denunciando a existência de – no mínimo – duas lógicas antagônicas de concepção de organização. Apesar do conflito no TIPNIS ser uma repetição de conflitos ainda não resolvidos do Estado com os povos indígenas, ele acontece em um cenário de “*mobilización reivindicativa*”, no qual parte do movimento indígena se reivindica como integrante do Estado, desde que o Estado, em contrapartida, reconheça seu direito “*a la libre determinación en sus espacios territoriales de acceso actual, donde puedan ejercer todas sus lógicas económicas, culturales y sócio-organizativas*” (Guzmán, 2012: 152). Estamos, portanto, diante de um cenário de relações mais íntimas entre Estado e movimento indígena – mais íntimas, mas igualmente problemáticas.

As estratégias de incorporação das demandas indígenas a um programa estatal de integração nacional podem ser identificadas nos discursos favoráveis ao projeto viário, que

³ Motivo de dissenso entre o movimento indígena e os constituintes, o termo “indígena originário camponês” aparece na nova CPE para delimitar esses sujeitos de direito. Apesar de concordar com aqueles que argumentam que as diferenças profundas entre a vida dos indígenas e dos camponeses na Bolívia, principalmente no que se refere à titulação coletiva ou individual da terra, exigiria que esses grupos fossem diferenciados na CPE, trabalharei com o termo tal como ele aparece na Constituição.

propõe a integração das comunidades do TIPNIS ao resto do país (promovida pela estrada) como melhor solução para sua “situação de pobreza”. Lembramos que a ideia de desenvolvimento costuma se oferecer e se fortalecer a partir da construção da ideia de pobreza, conceito igualmente complexo e elástico que conforma uma ideia no mínimo insuficiente de que, para os povos indígenas do mundo, só é possível escolher entre a carência ou a adoção das estratégias de desenvolvimento. Um trecho da entrevista realizada com o secretário de organização da Sub-Central do TIPNIS, Bernabé Noza, reafirma a importância de não assumirmos a ideia de pobreza como um marco inquestionável da vida do TIPNIS. De acordo com o secretário *“ser pobre no quiere decir no tener comida, no tener víveres, eso es mentira. No somos pobres. El único que se cree pobre es el que es flojo, el que no sabe trabajar. Nuestro territorio nos brinda de todo, por lo tanto aquí no hay pobreza”*⁴. Desde essa perspectiva a pobreza não tem relação com ter ou não comida, e sim com a possibilidade ou não de conseguir produzi-la a partir do trabalho investido no território. Fértil e dotado de recursos disponíveis para produção de alimentos, o TIPNIS não seria um território onde existe (ou poderia existir) pobreza. As populações do TIPNIS são colocadas em uma encruzilhada na qual optam ou pelo modelo de desenvolvimento oferecido ou se colocam à margem dele, supostamente corroborando com a situação de pobreza. A própria maneira como a pergunta foi feita aos povos do TIPNIS durante a consulta nos auxilia a compreender essa situação: em vez de tratar sobre a construção da estrada a consulta tratou centralmente sobre a intangibilidade ou não da área, forjando duas possibilidades de futuro diferentes, uma com projetos educacionais, sociais, de saúde de produção e desenvolvimento de infraestrutura; e outra onde nada disso poderá ser feito dado o caráter intangível atribuído.

Declaradamente, a proposta boliviana de superação do desenvolvimentismo clássico tem relação com um esforço de reconduzir a história do país, reconhecendo as desigualdades oriundas da experiência colonial e a necessidade de superá-las através de uma reorganização das instituições públicas nacionais e da condução de novas formas de garantia da autonomia das nações e povos indígena originário camponeses da Bolívia. Na base dessa proposta estão a construção de um Plano Nacional de Desenvolvimento que reivindica o conceito de *Vivir Bien* e a refundação do Estado boliviano como um Estado Plurinacional. São vários os desdobramentos dessas duas estratégias; um deles – a aplicação de uma consulta aos povos do TIPNIS – deve ser analisado não como um instrumento que por si só é garantidor de direitos, mas como um fenômeno relacional que desperta reações diversas em sujeitos multifacetados

⁴ Entrevista realizada em 29/04/2013, na cidade de Trinidad, departamento de Beni, Bolívia.

(Cf. Marcus, 1991). Analisar as maneiras com que esse instrumento de direito foi operado permite uma primeira reflexão, tecida a partir de um caso pontual mas emblemático, sobre o potencial e os limites de políticas públicas pensadas como alternativas ao desenvolvimentismo mas que são geridas dentro de sua lógica.

A consulta ao TIPNIS

el epicentro del conflicto del TIPNIS y la marcha indígena del 2011 surge por un hecho relativo a los derechos territoriales que los pueblos yuracarés, chimanes y moxeño trinitarios tienen; esto es, el derecho propietario de su territorio que les faculta a ser consultados cuando una medida del Estado les afecte. (Paz, 2012: 10)

A estrada prevista para unir os municípios de Villa Tunari e San Ignacio de Moxos está planejada para ter três trechos diferentes, sendo que o segundo, com previsão de 177 km de extensão, deve atravessar o TIPNIS. Como somente o trecho II atravessaria uma *Tierra Comunitaria de Origen* (TCO) o governo boliviano deu início às obras dos trechos I e III sem a realização de qualquer consulta às populações da área, assinando contrato com a empreiteira brasileira OAS para a execução desses projetos em 2008, quatro anos antes do início da suposta consulta prévia⁵. Mesmo que a construção da estrada já fosse uma preocupação para os povos que habitam o parque desde o final da década de 1980, é a partir da firma do contrato com as OAS que o projeto viário ganha formas mais nítidas, e só em 2010 a oposição declarada a este projeto é encaminhada pelo *XXVIII Encuentro de Corregidores del TIPNIS*, que além de rechaçar a estrada organiza a VII Marcha Indígena à La Paz, junto com a *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* (CIDOB) e outras organizações indígenas nacionais, regionais e locais⁶.

A resistência se massifica em 2011 com a VIII Marcha Indígena, que levou à La Paz cerca de 1.500 manifestantes. Exigiam o cancelamento imediato das obras e a proibição de qualquer outro projeto desse porte em seu território. Exigiam o cumprimento das leis internacionais e bolivianas que preveem consulta “prévia, livre e informada”, e por isso negavam a realização de uma consulta entre os moradores do parque como uma opção naquele momento e naquelas condições:

⁵ Como pude observar durante diferentes entrevistas, comunários e lideranças indígenas do TIPNIS contrários à construção da estrada referem-se ao processo como “suposta consulta”.

⁶ Organização indígena fundada em 1982, afiliada à *Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* (COICA); representa os indígenas das terras baixas bolivianas, reunindo treze organizações indígenas regionais.

El movimiento indígena planteó que el procedimiento de la consulta previa en el TIPNIS es posible únicamente si el proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos retorna a fojas cero (dejar sin efecto la licitación pública internacional N° 001/2008, anulación de adjudicación del proyecto a la constructora OAS, etc.) (Guzmán, 2012: 147).

A ideia de “retornar a fojas cero” deixa claro que a posição dos indígenas era a favor da consulta como instrumento legítimo de garantia de sua autonomia sobre seu território, mas para que ela fosse operada com esse caráter não seria possível que trechos da obra já estivessem em andamento e que contratos já estivessem assinados.

Quando a VIII Marcha Indígena chega em La Paz encontra expressivo apoio entre a população *paceña*, que ocupou as ruas da cidade com cerca de 500 mil manifestantes que concordavam com suas demandas. É nesse ambiente político agitado que o governo promulga a *Ley Corta 188*, que proibia a construção da estrada através do TIPNIS e declarava o parque como área intangível. Contra essa resolução o setor representado pelo *Consejo Indígena del Sur* (CONISUR)⁷, que reivindicava seu direito ao “progresso e ao desenvolvimento”, começou a se organizar para pedir a revogação da *Ley Corta* e a organização de uma consulta aos moradores do parque a respeito da pauta; pediam a consulta para que tivessem a oportunidade de defender a construção da estrada e de revogar o caráter intangível dado ao parque. Esse segmento favorável à obra organizou outra marcha à La Paz, e foram vitoriosos em sua reivindicação: um mês após a chegada de outros 1.300 marchistas, foi aprovada a *Ley de Consulta 222*, em fevereiro de 2012, que na prática revoga o estabelecido pela *Ley Corta* por estabelecer a resolução do conflito no TIPNIS pela realização da consulta aos moradores da área.

Em resposta, a CIDOB, a Sub-Central do TIPNIS⁸ e a Sub-Central Sécure⁹ convocaram uma reunião em Trinidad para organizar a IX Marcha Indígena a La Paz, que se opôs tanto à construção da estrada através do TIPNIS quanto à *Ley de Consulta* recém aprovada, que segundo eles era uma lei inconstitucional: as obras dos trechos I e III da estrada já tinham sido iniciadas, o contrato com a OAS já havia sido assinado, a população local ainda não estava totalmente esclarecida sobre a obra e, nesse cenário, nenhuma consulta poderia ser feita com o status de *previa*, *livre* ou *informada* escapando, portanto, da previsão

⁷ O CONISUR é uma organização indígena do TIPNIS que representa os moradores do polígono sete, parte do Parque Nacional mas não da TCO; por isso, sua vinculação ao TIPNIS é constantemente questionada. Trata-se uma área separada do resto do território pela *línea roja*, na qual vivem colonos e plantadores de coca.

⁸ Organização política local fundada em 1988 e reconhecida legalmente como responsável pelo TIPNIS em junho de 2009, quando o governo boliviano, depois de atribuir ao parque o caráter de *Tierra Comunitaria de Origen*, lhe entrega o título do território. Representa as comunidades do TIPNIS localizadas no Rio Isiboro e no Rio Ichoa.

⁹ Sub-Central de Comunidades Indígenas del Río Sécure. Apesar de não partilhar do título do TIPNIS com a Sub-Central do TIPNIS, a Sub-Central Sécure representa as comunidades da área que vivem no Rio Sécure.

constitucional. A IX Marcha Indígena chegou em La Paz no dia 27 de junho de 2012, outra vez com cerca de 1500 indígenas que caminharam desde Trinidad por 62 dias. Instalaram-se novamente em um acampamento na *Plaza Murillo*¹⁰, mas dessa vez o governo reagiu com indiferença, mesmo depois de 14 dias de vigília; ao não serem recebidos, os indígenas deixam La Paz de mãos vazias, mas com a promessa de resistência à consulta, que teve início no dia 29 de julho de 2012 e terminou no dia 7 de dezembro do mesmo ano.

São muitas as notas e reportagens que disseminaram informações sobre a organização da resistência à consulta. Durante o período de sua realização os segmentos contra a estrada decidiram que a melhor forma de negar o projeto viário era questionando a própria consulta como instrumento legítimo de garantia de seus direitos. Os questionamentos à necessidade e à viabilidade da estrada colaram-se com os questionamentos sobre a legitimidade da consulta, conformando diferentes opiniões sobre os motivos de o projeto viário ser proibido. Durante os meses que seguiram a “suposta consulta” organizações de direitos humanos, pastorais da igreja católica e as próprias organizações indígenas do TIPNIS realizaram *recorridos* entre as comunidades, reunindo depoimentos e documentos que atestam contra o resultado divulgado pelo governo. No *Acto Público de Presentación del Informe de la Visita al TIPNIS*, realizado em Santa Cruz de la Sierra no dia 8 de abril de 2013, testemunhei alguns desses depoimentos que denunciavam práticas de suborno, coerção e de distorção da realidade por parte dos encarregados do governo de realizarem a consulta. O espaço, que foi organizado pela *Asemblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia* e pela Igreja Católica, denunciou que a realização da consulta representava o esforço do governo de cumprir um requisito e não o de garantir um direito. Essa chave de leitura do processo é extremamente interessante para os fins deste trabalho: mesmo que tenha sido realizada, a consulta não pode ser tomada como um instrumento que por si é garantidor dos direitos dos povos indígenas. O momento e o método da consulta são intimamente vinculados com seu caráter, daí a reconhecida necessidade de as consultas serem sempre prévias, livres e informadas. Quando escapam deste conjunto de atribuições, os resultados das consultas deixam de ser expressão da vontade dos povos consultados.

Durante o *XXXI Encuentro de Corregidores del TIPNIS*, realizado em abril de 2013 no *Centro de Gestión del TIPNIS* (no rio Isiboro), escutei os depoimentos de 25 corregedores e representantes de comunidades que estavam ali reunidos. Os depoimentos são, em sua

¹⁰Informações em www.bolpress.com/art.php?Cod=2012062701 (Acesso em 14/07/12) e www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional/20120729/inician-hoy-consulta-pese-a-rechazo-de-indigenas_180152_380828.html (Acesso em 12/09/2012).

maioria, carregados de tristeza e aflição. Falam sobre como a consulta dividiu suas famílias, provocou brigas irreconciliáveis entre pais e filhos, separou comunidades e organizações políticas. Muitos relataram a maneira como “la gente de la consulta” chegava nas comunidades prometendo projetos de saúde e educação, entregando motores de barcos, gasolina, antenas parabólicas, víveres e muitas, muitas promessas. De acordo com o representante da comunidade de Villa Nueva, entre as promessas feitas na sua comunidade e nas comunidades vizinhas estavam: água potável, eletricidade, banheiros ecológicos, construção de *cabildos*, documentação de pessoa jurídica para a comunidade, construção de unidade educativa, utensílios de cozinha, sementes, organização de seminários, máquinas de costura, criação de um mercado local, criação de transporte comunitário, de pistas, igrejas, entrega de lâmpadas e muitas outras coisas. Em troca de tudo isso bastava que concordassem com a consulta. De acordo com os corregedores presentes no *Encuentro*, algumas famílias – e às vezes eles mesmos – assinaram a documentação referente à consulta diante daquelas promessas. Nunca a questão da estrada era mencionada. Nunca a questão dos caminhos no TIPNIS era debatida, como relatou o corregedor da comunidade de Nueva Vida: sua comunidade aceitou a realização da consulta porque, segundo ele, as pessoas “se emocionaran con la ayuda del gobierno”. A estrada não foi discutida e, de acordo com ele, nem precisaria sê-lo: “la carretera es nuestro río que es el Isiboro. Eso es nuestra carretera”. Muitos pedidos de desculpas e muita emoção; o projeto de construção “de la carretera”, a consulta, o posicionamento das pessoas sobre o governo – tudo isso transformou a vida das comunidades do TIPNIS, suas relações pessoais dentro das famílias e entre as comunidades. O pessoal e o político, misturados, constroem depoimentos ao mesmo tempo firmes e sentimentais sobre a necessidade de defender o território: “les pido que piensen en nuestras vidas. Piensen en nuestros hijos”, dizia a representante da comunidade de Puerto San Lorenzo.

Limites encontrados, potenciais em disputa

Busca-se deixar claro através da apresentação do caso do TIPNIS que a resistência à realização da consulta ao TIPNIS deve ser encarada como uma defesa da consulta prévia como instrumento legítimo. Os atores envolvidos no conflito reclamavam sobre seu direito de organizarem uma consulta através de suas instituições próprias e de acordo com suas próprias normas. A consulta tal como foi realizada no TIPNIS evidencia a permanência de graus diferentes de importância atribuídos às instituições indígenas e às instituições estatais e revela um esforço do governo de incluir as populações do TIPNIS em seus planos de

desenvolvimento, apesar de suas (variadas) posições sobre o assunto. O resultado é a aplicação de uma consulta questionável e a aprovação de um projeto que, agora, leva o selo de aprovação dos indígenas do TIPNIS. Esses são os primeiros limites identificados.

O que envolve toda essa trama é a importância de realizar a discussão não em termos de participação, mas sim em termos de decisão. O conceito de “controle cultural” (Bonfil Batalla, 1991) parece bastante útil para pensarmos nas reais condições da autonomia indígena nos países que, como a Bolívia, declaram-se preocupados com a garantia desse direito. Quando a consulta ao TIPNIS não garante às suas populações o real controle sobre seu território, ela não dá conta de restaurar a possibilidade de existência das populações locais de acordo com sua cosmologia própria. A consulta cristaliza uma estratégia antiga de demarcação de território sem garantia de controle real sobre ele, corroborando com a implementação de uma política embasada na lógica de cogestão territorial, que coloca setores indígenas a frente de seus territórios sem garantir-lhes controle efetivo sobre ele. No caso do TIPNIS o duplo caráter de Área Protegida (AP) e Terra Comunitária de Origem (TCO) da região facilita esse tipo de “confusão”: apesar de a TCO ser de responsabilidade da Sub-Central do TIPNIS desde 2009 (quando esta organização recebeu do presidente Evo Morales os títulos da terra), a Área Protegida é de responsabilidade do Estado e administrada pelo SERNAP¹¹. Além disso, como tanto a AP como a TCO conformam o TIPNIS e como essas regiões não coincidem geograficamente em suas totalidades, durante a consulta alguns grupos *cocaleros* que estão fora da TCO mas dentro da AP (na área conhecida como Polígono Sete) foram incluídos na consulta sobre a estrada (Cf. Guzmán, 2012: 149).

Apesar da noção de território ser vastamente reivindicada atualmente por setores interessados na ampliação dos direitos indígenas, durante várias décadas a ideia de território também suportou um projeto tutelar e integracionista, que delimitava territórios sem necessariamente garantir aos grupos locais o controle sobre ele. A imbricação entre a questão ambiental e indígena pode alimentar estratégias que apontam para essa direção, servindo, várias vezes, como armadilha para impedir o controle do território pelos grupos indígenas responsáveis por ele. São em situações nas quais os interesses das populações indígenas vão de encontro com os interesses chamados nacionais que se evidencia que apesar do avanço que a demarcação de territórios representa, ainda nos deparamos com problemas relacionados ao controle territorial.

¹¹ Servicio Nacional de Areas Protegidas.

As próprias formas de delimitar os territórios indígenas estão muito relacionadas com as estratégias de desenvolvimento dos Estados – e das agências multilaterais (Assies, 2003). A noção de território surge na década de 1960, quando os Estados latino-americanos enfrentam a questão da definição das fronteiras nacionais e organizam suas agendas políticas que podem ser “resumidas” sob o lema brasileiro “integrar para não entregar”. Nesse momento, a difusão da noção de território tinha relação com o fortalecimento de um Estado nacional orientado por um modelo econômico baseado nas ideias de desenvolvimento e progresso, tendo a demarcação dos territórios indígenas como estratégia de legitimação de fronteiras, especialmente na região amazônica. Os bancos multilaterais “llegaron a clasificar los ‘asuntos indígenas’ como subgrupo de ‘asuntos ambientales’” (Idem), favorecendo uma estratégia que coloca a natureza e os grupos indígenas “em seu lugar” para conseguir dar cabo aos projetos de desenvolvimento previstos por esses e outros atores. Os territórios indígenas mesmo reconhecidos não garantiam que seus donos detivessem seu controle cultural, e não necessariamente hoje em dia garante. Serviram e podem continuar servindo como instrumentos de estratégias de desenvolvimento nacional; a ideia de território segue em disputa entre os grupos indígenas (organizados ou não), o Estado, os diferentes governos, ONG’s e outros atores que lhes atribuem diferentes significados e papéis a serem cumpridos nos Estados (Pluri) nacionais.

Apesar de os argumentos apresentados até o momento apontarem para a insuficiência da consulta ao TIPNIS como instrumento garantidor dos direitos daquelas populações, é preciso que também compreendamos a singularidade do cenário no qual esse instrumento é forjado. Mesmo que no caso do TIPNIS a consulta não possa ser tomada como reflexo dos acúmulos políticos e teóricos sobre o tema, é notório que a Bolívia apresenta um cenário político e institucional favorável à provação deste tipo de política e que também deve ser analisado com cautela por ser potencialmente pioneiro no que se refere à garantia dos direitos das populações indígenas.

Desde a segunda metade do século XX os movimentos indígenas latino-americanos passam a reformular suas reivindicações e com isso reformulam também a sua identidade enquanto movimento. O surgimento de novos discursos sobre etnicidade entre esses atores sociais substitui os discursos embasados na noção de classe e passam a construir (ou a retomar) uma plataforma política que exige o direito à diferença e ao reconhecimento da natureza pluriétnica, pluricultural e plurilíngua dos Estados nacionais (Cf. Bretón, 2001: 27 e 28). Esse processo se inicia com o desgaste do modelo desenvolvimentista clássico fortalecido no período das ditaduras, seguido pelo fortalecimento do modelo neoliberal. O

avanço do neoliberalismo fragiliza a estabilidade das relações entre Estado e desenvolvimento, abrindo espaço para que novos atores – entre eles os movimentos indígenas – passem a pensar em alternativas ao projeto desenvolvimentista. Esse espaço para a construção de novos discursos sobre o significado e as estratégias de desenvolvimento fortalece o surgimento de novas reflexões sobre as relações entre homogeneidade e diversidade cultural, fator que – direta ou indiretamente – impulsiona um processo de reorganização do movimento indígena como um todo.

A sobrevivência do desenvolvimentismo em um cenário onde há espaço para que múltiplos atores o questionem insistentemente provoca um contexto no qual a realidade é refletida pelos fragmentos de um modelo despedaçado. Para exemplificar tal proposição, Bretón retoma a metáfora de Paniagua (1992), que compara o cenário no qual a lógica desenvolvimentista sobrevive (e segue propondo *projetos concretos* como sua finalidade) como um espelho quebrado em mil pedaços: cada um dos pedaços, agora, refletiria “desde su propia forma, la imagen dislocada del desarrollo” (Bretón, 2001: 49). A metáfora é trazida para este artigo porque também nos ajuda a entender a vastidão de possibilidades que se apresentam na Bolívia nos últimos anos. Apesar dos limites que já foram desvelados, estamos diante de um país no qual as reivindicações indígenas fazem parte do centro de sua agenda política. Não a toa que depois de iniciados os conflitos a respeito da estrada no TIPNIS, mesmo os setores que defendem o projeto viário passaram a realizar uma série de esforços para combinar as demandas indígenas com suas estratégias de construção de infraestrutura. Apesar de insuficientes, esses esforços de etnificação do desenvolvimento ainda devem ser levados em conta por sinalizarem que hoje, na Bolívia, a hegemonia do desenvolvimentismo clássico está em jogo. Exemplo disso é a declaração do ministro de obras públicas Vladimir Sánchez, que anunciou para a imprensa boliviana que “tomando en cuenta todas las características del TIPNIS, se pone en consideración la propuesta de la construcción de una Carretera Ecológica ‘TIPO’”. De acordo com a mesma reportagem,

como obras estructurales, esta vía ecológica tendrá “Puentes en Volados Sucesivos”, el camino elevado en determinados tramos para evitar romper los “corredores ecológicos”; también prevé “túneles subterráneos o ecoductos”, que son estructuras construidas sobre la vía para facilitar el cruce de la fauna y que por sus características se asemejan a un túnel; y, finalmente, pasos de fauna “para minimizar los impactos potenciales a la fauna (probables atropellos, aislamiento de poblaciones, interrupción de corredores, efecto barrera)”¹²

¹² http://www.la-razon.com/nacional/primero-consultar-TIPNIS-debe-intangible_0_1658834207.html (Visitado em 27/03/2013)

Além de a preocupação com a construção de uma ecovia sinalizar um esforço positivo do governo boliviano, a adoção do instrumento de consulta (com todas as dificuldades políticas-operacionais já mencionadas) deve ser discutida em um contexto maior, no qual as terras indígenas têm sido insistentemente expropriadas dos povos que nelas habitam sem qualquer tipo de consulta a eles. Casos polêmicos seguem aparecendo em toda a América Latina, e mesmo diante de acordos internacionais e constituições nacionais favoráveis à garantia dos direitos indígenas ao território, repetidamente nos deparamos com sua negação.

Considerações Finais

A adoção de uma consulta como solução de um conflito sobre os rumos de um projeto de desenvolvimento de infraestrutura; a proposta de construção de uma “carretera verde” no meio de um parque indígena; um país preocupado com a institucionalização da plurinacionalidade; organizações indígenas no centro das discussões sobre o modelo econômico nacional: a Bolívia é um cenário interessante para refletirmos sobre a possibilidade de construção de modelos de produção e de projeção de vida alternativos ao desenvolvimentismo. Ao nos depararmos com as dificuldades e as contradições que impõem limites a esses esforços – reveladas depois do estopim dos conflitos no TIPNIS – é necessário refletir sobre o modelo desenvolvimentista como armadilha que vem capturando experiências potencialmente transformadoras no que se refere à institucionalização dos direitos das populações indígenas. Que o debate agora seja feito sobre a necessidade de problematizarmos a implementação de leis, e não mais a sua aprovação, é sem dúvida um sintoma dos novos ares que atravessam a América Latina desde o final do século XX, mas reconhecer os limites desses avanços segue sendo tão importante quando reconhecer seus potenciais. A hegemonia da lógica desenvolvimentista segue sendo um obstáculo ao amadurecimento de políticas públicas que visam garantir direitos das populações indígenas. A consulta ao TIPNIS, que deveria ser um instrumento de direito das populações locais, é exemplo do tipo de distorção de direitos que esse ambiente informado por referências distintas pode provocar.

Bibliografia

ASSIES, Willem (2003). “Territorialidad, Indianidad y Desarrollo: las cuentas pendientes”.

BATALLA, Guillermo B. (1991). “Lo propio y lo ajeno: una aproximación al problema del control cultural” in *Pensar nuestra Cultura*. México, Editorial Patria.

- BRETÓN, Victor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos, Ensayos sobre indigenismo, desarrollo rural y neoindigenismo*. Cap. 1, 2 e epílogo
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto (1987). “A noção de colonialismo interno na Etnologia” in *A Sociologia do Brasil Indígena*.
- ESCOBAR, Arturo (2005). “O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?” In: LANDER, Edgardo. (Org.) *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- GUZMÁN, Ismael (2012). *VIII Marcha Indígena en Bolivia por la defensa del territorio, la vida y los derechos de los pueblos indígenas*. La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinato (CIPCA).
- LITTLE, Paul (2002). “Etnodesenvolvimento local: autonomia cultural na era do neoliberalismo global”. *Tellus*, ano 2, n. 3, p. 33-52.
- MARCUS, George (1991). “Identidades passadas, presentes e emergentes”. *Revista de Antropologia*, São Paulo, vol. 34: 197-221.
- OIT ([1989] 2011) *Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho*. Disponível na internet.
- PAZ, Sarela (2012). “La Marcha Indígena del ‘TIPNIS’ en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de America del Sur”. BOLPRESS. Disponível na internet.
- SCHAVELSON, Salvador (2010). *Assembleia Constituinte da Bolívia: etnografia do nascimento de um Estado Plurinacional*. Tese de doutoramento. Museu Nacional/UFRJ.
- VERDUM, Ricardo (2006). *Etnodesenvolvimento: Nova/Velha Utopia do Indigenismo*. Tese de doutoramento. PPG/CEPPAC-UnB.
- VILLAROEL SANDOVAL, Carlos (2000). “La Aplicación en Bolivia del Convenio 169” in Ordoñez Cifuentes, J.E. *Análisis Interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT IX Jornadas Lascasianas*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.