

A política agrária boliviana sob o governo Morales¹

Aldo Duran Gil²

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos da política agrária boliviana implementada desde 2006 sob o governo Morales. Examinar-se-ão os traços essenciais dessa política à luz do processo sócio-histórico estrutural de longo prazo: a reforma agrária de 1953. O artigo está dividido em duas partes. A primeira tem um caráter introdutório: focar os traços essenciais da política agrária do período pré-2005, cujo objetivo é contextualizar a problemática agrária do país e sua transformação desde a década de 1950. Já a segunda parte busca aprofundar a análise dos traços essenciais da política agrária do governo Morales, desvendando, assim, suas contradições e limites.

Abstract: The aim of this paper is to analyze the main aspects of the Bolivian agrarian policy implemented since 2006 under the Morales government. Will examine the essential features of that policy in light of the socio-historical process structural, long term: the agrarian reform of 1953. The article is divided into two parts. The first has an introductory character: focus on the essential features of the agrarian policy of pre-2005, whose aim is to contextualize the land problems of the country and its transformation since the 1950s. The second part seeks to deepen the analysis of the essential features of the agrarian policy of the Morales government, revealing thus its contradictions and limits.

Introdução

Sabe-se que desde 2006 o governo Morales, com amplo e decisivo apoio sobretudo das massas indígenas e camponesas, empenha-se em conduzir um processo de transformação significativa na Bolívia. Tal processo vem sendo denominado pelo próprio Morales como revolução democrática indigenista e cultural ou como “revolução agrária”. Para Álvaro García Linera no seu livro *A potência plebeia* (2010) esse processo de mudanças é designado como uma profunda revolução social, política (democrática) e cultural que busca sepultar o velho Estado republicano monoétnico, monocultural e racista para redefinir a nação sobre novas bases sociais e civilizatórias. O processo de transformação do campo ou revolução agrária teria como motor os indígenas e a lógica da propriedade comunal.³

¹ Este artigo é uma versão resumida e atualizada do trabalho do autor intitulado “A dialética do latifúndio e minifúndio: caráter da política agrária boliviana nos últimos 60 anos”, publicado nos *Anais do V Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP), realizado em Buenos Aires, Argentina, de 28 a 30 de julho de 2010.

² Sociólogo e cientista político, professor adjunto do Instituto de Ciências Sociais (INCIS) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e coordenador do Grupo de Pesquisa Estado e Capitalismo na América Latina (GPESTADO); e-mails: aduran@fafcs.ufu.br, adurang@yahoo.com.

³ Linera é sociólogo e atual vice-presidente da Bolívia. Sustenta que a reconstrução do Estado boliviano deve adotar uma nova lógica do poder político firmado na democracia indígena-camponesa e plebéia, de caráter direta e delegativa, que expresse uma nova cidadania diferenciada e inserção social, política e cultural das grandes massas indígenas cronicamente excluídas. Ver principalmente capítulo IV (“Movimento indígena”).

O objetivo deste artigo é analisar os principais aspectos da política agrária boliviana implementada desde 2006 sob o governo Morales. Examinar-se-ão os traços essenciais dessa política à luz do processo sócio-histórico estrutural de longo prazo: a reforma agrária de 1953. O artigo está dividido em duas partes. A primeira tem um caráter introdutório: focar os traços essenciais da política agrária do período pré-2005, cujo objetivo é contextualizar a problemática agrária do país e sua transformação desde a década de 1950. Já a segunda parte busca aprofundar a análise dos traços essenciais da política agrária do governo Morales, desvendando, assim, suas contradições e limites.

1. Traços essenciais da política agrária do período pré-2005

A Reforma Agrária boliviana de 1953 foi implementada no contexto de transformações socioeconômicas e políticas de cunho nacionalista, aqui caracterizada como um tipo de revolução burguesa de tipo atrasada e periférica no âmbito sul-americano. Embora tal reforma tenha se apresentado como avançada no contexto latino-americano, o modelo de reforma aplicado teve sérias contradições e limites estruturais bem definidos. No fundamental, os traços essenciais do modelo boliviano se assemelham a uma variante de transição ao capitalismo denominada por Lênin como transformação “pelo alto”, de tipo *junker*. Seu caráter avançado residiu basicamente em três aspectos. Primeiro, na tentativa de eliminação parcial (mas não completa) de relações semi-servis vigentes até então no campo (um tipo de colonato conhecido no país como *pongueaje*: prestação de sobretrabalho compulsório do camponês-indígena ao patrão latifundiário) – porém elas permanecem no campo com intensidade variável, dependendo da região, até a década de 1970. Segundo, na distribuição de terras fiscais ao campesinato pobre na forma de minifúndios ou pequenas parcelas compostas de três a dez hectares. Terceiro, na tentativa de implementação de uma política de substituição de importações de tipo agrícola (substituição de alimentos). O que acabou encorajando a emergência de uma burguesia agrária (voltada para a produção de grãos: trigo, cana de açúcar, algodão, soja etc.; e agropecuária: principalmente produção de gado) e da economia camponesa de subsistência num contexto de crescente pauperização do campo boliviano.

A Reforma Agrária, iniciada em 1953, não conseguiu realizar uma substantiva transformação capitalista no campo boliviano. Consolidou e expandiu, simultaneamente, a grande propriedade fundiária, em cuja base criou um nicho de agricultura capitalista na região leste do país, e distribuiu pequenas parcelas ao campesinato pobre.

Mas especificamente, tal reforma instaurou um regime agrário com um duplo sistema de propriedade e de exploração da terra. De um lado, um sistema de minifúndio que reproduz a agricultura camponesa de subsistência, caracterizada pelo trabalho familiar, pela baixa produtividade, bem como pela utilização de técnicas rudimentares de exploração da terra. Numa palavra, tal sistema contribuiu a aprofundar o processo de pauperização e proletarianização do campesinato em geral. De outro, instaurou um sistema baseado na alta concentração da propriedade fundiária configurada no médio e grande latifúndio (principalmente na região leste, onde se encontram as melhores terras: Departamento de Santa Cruz e o resto dos departamentos, região que hoje se conhece como “meia-lua”) cuja forma de exploração da terra é designada como agricultura “moderna”. Esta caracteriza-se tanto pela utilização simultânea de trabalho assalariado e semi-assalariado (trabalho pago em dinheiro e em espécie), porém com baixa capacidade de absorção de mão de obra, quanto pelo alto índice de exploração da força de trabalho de origem camponesa. A maioria dos trabalhadores do campo (estacionários ou não) são oriundos das regiões andina e sub-andina. Trata-se de um nicho de agricultura capitalista voltado para a produção comercial e para a exportação de produtos agro-industriais (algodão, açúcar, soja) e que convive com o grande latifúndio improdutivo. Nos anos 60 e 70, a política agrária se orientou essencialmente ao reforço da expansão deste tipo de agricultura.

Em suma, tanto o sistema de propriedade parcelar camponesa (produção camponesa de subsistência) como o sistema de propriedade do grande e médio latifúndio foram institucionalizados pela Reforma Agrária em 1953. Nos dois sistemas, as relações de produção capitalistas são muito fracas e avançam num ritmo muito lento. No primeiro sistema predomina a produção camponesa de subsistência, mas o camponês é obrigado a complementar sua renda com trabalho assalariado e semi-assalariado. O processo pauperização dos camponeses parcelares (principalmente de camponeses sem terra) é muito acentuado: a maioria migra para as cidades e para as regiões onde vigoram os nichos de agricultura capitalista. Já no segundo sistema vigoram relações de produção pré-capitalistas (trabalho de tipo servil) que convivem com fracas relações de produção capitalista (trabalho assalariado e semi-assalariado). Nesta região, os camponeses são altamente explorados e obrigados a se assentar em novas colônias (adquirindo pequenas parcelas e adotam a agricultura de subsistência) sem ajuda do Estado, voltar a suas regiões de origem, ou fugir para os países vizinhos (Argentina, Brasil) em busca de trabalho e de melhores condições de vida.

Para completarmos o quadro da implementação da política agrária com seu duplo sistema ou caráter, uma das principais políticas do Estado boliviano a médio e longo prazos, devemos salientar que o processo de acumulação e concentração de terras em poucas mãos foi feito, pelo menos, por duas vias: 1) pela via da dotação de terras fiscais pelos governos civis (MNR do período 1953-1964; período neoliberal, 1985-2005) e governos militares (1964-1982) a integrantes da burocracia estatal (dirigentes nacionalistas, cúpula castrense e dirigentes neoliberais) e a integrantes de famílias latifundiárias e burguesas; 2) pela via da grilagem de terras por parte desses setores sociais e de setores médios aliados dos governos de turno. Nos dois casos, os mecanismos de apropriação de terras ocorrem principalmente, mas não exclusivamente, na região leste do país. Lembremos que a própria legislação sobre a Reforma Agrária de 1953, ratificada pela Constituição de 1967, legitimava juridicamente esses mecanismos de açambarcamento de terras (fiscais ou não), principalmente das terras comunais, cuja forma de expropriação era feita por meio de um processo violento de extorsão ou roubo das terras dos camponeses indígenas. E tais mecanismos de expropriação eram legitimados através do dispositivo “função econômica e social” da média e grande empresa agrícola: um processo de maqueamento do grande e médio latifúndio.

Podemos detectar três períodos do processo de consolidação-expansão do grande e médio latifúndio à luz das duas vias de açambarcamento ou expropriação de terras supramencionadas: 1) consolidação do antigo latifúndio na Reforma de 53 com ligeira expansão da dotação de novas terras por obra da política agrária e a política desenvolvimentista do regime populista: 1953-1964 (governos do MNR); 2) expansão acelerada e consolidação de novos latifúndios: 1964-1982 (regime militar); 3) aprofundamento da expansão acelerada e grande concentração de terras articulada à luta pela nova consolidação do grande latifúndio: 1985-2005 (governos neoliberais).

No último período a pauperização no campo (campesinato indígena) chega a níveis dramáticos e coincide com o aumento igualmente dramático de empobrecimento das grandes massas populares urbanas por obra da política estatal neoliberal. A luta de classes no campo e na cidade adota um caráter altamente explosivo neste período. Do lado dos antigos e novos proprietários fundiários, os mecanismos de açambarcamento ou roubo e concentração de terras adquirem formas inusitadas, com alto teor de violência e repressão contra as comunidades indígenas e o campesinato pobre. Formas violentas de expropriação das terras e territórios comunais indígenas na região leste do país (principalmente da região conhecida como “meia-lua”), seguidas de expulsão e extermínio tanto das populações nativas quanto de

suas lideranças; anexação aberta e arbitrária de terras fiscais e comunais por parte de setores da burguesia *cruceña* especialmente de grandes parques florestais na região leste.⁴

Do lado da massa camponesa e indígena igualmente se detectam mecanismos defensivos inusitados de luta pela terra: luta não somente pela terra (reforma agrária), mas também pelos territórios tradicionais indígenas. Surge, assim, a luta pela autonomia indígena: as terras comunais devem ser autonomamente administradas (região e municípios) pelos próprios indígenas. Essa reivindicação ocorre ao longo da década de 1990 e se consolida no final da mesma com a unificação da luta entre os indígenas das terras altas e baixas (regiões andina, sub-andina e tropical). O partido MAS capitalizará essas reivindicações e as incluirá na sua plataforma política: luta pela terra e território e pela autonomia indígena.

2. Traços essenciais da política agrária do governo Morales

Passemos agora a analisar os traços essenciais da política agrária do governo Morales. Ela está patenteada em duas tentativas de reforma: em agosto de 2006, cujo conteúdo expressa a não liquidação do latifúndio, e em dezembro de 2007 e abril de 2008 no contexto da aprovação da nova carta constitucional (que defende formalmente a liquidação do grande latifúndio).

2.1 Caráter da Lei de Reforma Agrária de 2 de agosto de 2006 (Ley INRA): não liquidação do latifúndio

Quais seriam os aspectos principais dessa lei? Passemos, grosso modo, a analisar seus traços essenciais. Começemos com os objetivos da lei de Reforma Agrária de 2006, designada pelo governo como *primeira fase* da “revolução agrária”. O governo promete a distribuição de 2,2 milhões de hectares para camponeses/indígenas sem alterar a grande concentração de terra (25 milhões de hectares), que estão nas mãos de 100 famílias latifundiárias. Trata-se de distribuição e redistribuição de terras fiscais para camponeses e indígenas pobres junto com

⁴ “Cruceño” refere-se à região de Santa Cruz (ou departamento do mesmo nome). O caso mais emblemático nos últimos anos é o do conspícuo latifundiário e representante da burguesia agro-industrial, o caudilho Branko Marinkovic, integrante do Comitê Cívico de Santa Cruz. Além de comprar votos para conquistar a direção do comitê, principal bastião da oposição autonomista contra o governo Morales, incita abertamente a violência no campo, semeando terror nas comunidades indígenas e se apropriando de suas terras (apropriação da Laguna Corazón no território indígena guarayo no leste do país). Em 2007 e 2008, o poder público, acionado pelo Instituto Nacional de Reforma Agrária (INRA) e o ministério do ramo, entrou com processo jurídico contra esse dirigente cívico pela apropriação ilegal de extensas terras fiscais e comunais indígenas (Cf. “Branco, el fascista quiere derrocar a Evo”, 2008).

um programa de maquinização (basicamente fornecimento de tratores com preços subsidiados) e empréstimos financeiros sem juros, mantendo a ilusão desse setor mais empobrecido por melhores condições de vida. Tal promessa é feita num contexto de campanha eleitoral com o fim de aprovar em referendo a nova carta constitucional que estava sendo debatida na Assembléia Constituinte. Essa campanha foi denunciada pelo próprio órgão corporativo de defesa dos interesses latifundiários e agro-industriais do Departamento (estado) de Santa Cruz: a *Cámara Agropecuária del Oriente* (CAO). Por sua vez, a CONFEAGRO (Confederação Agropecuária Nacional) fez campanha aberta para obter recursos econômicos com o fim de financiar e organizar grupos paramilitares para defender o campo contra a “invasão dos índios” – isto é, contra a reforma agrária do governo.

Destaquemos trechos de alguns discursos do governo – que denotam traços radicais – com o intuito de manter a massa camponesa e indígena como base social de apoio e sob sua influência política: “liquidação do latifúndio que se encontra concentrado no leste do país, onde se encontra a oposição” autonomista. Por ocasião do lançamento da lei da reforma agrária, Morales manifestou o seguinte:

Em homenagem à luta de nossos antepassados hoje (2 de agosto, dia do Índio) estamos iniciando a Revolução Agrária para a mecanização, a busca de mercado para os produtos, a entrega de créditos e a nova distribuição de terras em âmbito nacional (Econoticiasbolivia).

Nas palavras do ministro de *Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente*, Hugo Salvatierra:

[...] o novo Estado Nacional transforma a matriz produtiva para alcançar equidade e justiça na distribuição da riqueza nacional, com segurança e soberania alimentaria, gestão técnica e produtiva de nossas terras e recursos naturais (Econoticiasbolivia).

A nova lei de reforma agrária visava, direta ou indiretamente, a proteção do latifúndio com mais de 50 mil hectares, num contexto onde três milhões de camponeses são minifundiários (parcelas entre 2 e 10 hectares) e meio milhão carecem de terra em 2006. Um relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de setembro de 2005 registra 100 famílias proprietárias de 25 milhões de hectares e dois milhões de camponeses/indígenas trabalham em 5 milhões de hectares. Até 2003, 87% das terras (28 milhões de hectares) estavam nas mãos de 7% de proprietários e 13% (4 milhões de hectares) nas mãos de camponeses, conforme dados oficiais. Nesse ano, dados extra-oficiais apontam a existência de 250 mil camponeses sem

terra e um milhão de camponeses parcelares pobres. Isso num contexto em que 90% da população indígena e camponesa estão submersa na pobreza e a ambição pela acumulação de terra gera a ocupação de extensos latifúndios improdutivos, que estão nas mãos de empresários, militares e setores aliados das ditaduras das décadas de 70 e 80, bem como nas mãos de setores aliados dos governos neoliberais dos anos 90. A taxa de pobreza chegou a mais de 48% em 1999, pulando para mais de 61% em 2002, com maior incidência no campo, cuja população indígena e camponesa pobre alcança 88%, num país com uma população de 9,8 milhões de habitantes, dos quais cerca de 34% ainda moram no campo (Cf. INE).

É nesse contexto sócio-histórico que se inicia à *segunda fase* da reforma viabilizada pela “*Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*” (2/08/2007), denominada por Morales “Revolução Agrária”, que agiliza o processo de reversão de terras improdutivas para redistribuí-las às comunidades camponesas e indígenas sob o controle social e vigilância destes. No momento de promulgação da nova lei na comunidade camponesa de Ucureña (departamento de Cochabamba), onde se promulgou a Reforma Agrária do MNR em 1953, Morales tinha sustentado que tal lei substituiria o decreto da reforma agrária de 1953, pois esta teria fracassado devido à existência do latifúndio na região leste do país e o minifúndio na região de terras altas. Assim, a nova lei tentaria exercer uma eficaz reversão de terras que não cumprissem a *Función Económica e Social* (FES). Comportaria também programas de mecanização do campo, saneamento e redistribuição de terras, a elaboração de produtos ecológicos e integraria o *Tratado de Comercio de los Pueblos* (TCP).

O governo argumentou que em um ano e meio (2006-2007) teria distribuído cerca de seis milhões hectares aos camponeses e indígenas em todo o país gastando apenas seis milhões de dólares, em contraste com a distribuição de 9 milhões de hectares com custo de 90 milhões de dólares em 10 anos durante os governos neoliberais. O objetivo seria distribuir 20 milhões de hectares até o final do mandato de Morales (2011). E o processo de implementação dessa política envolveria a participação de todas as organizações agrárias do país que teriam o direito garantido de nomear seus representantes em todos os processos de saneamento e reversão de terras: além das organizações do grande e médio latifúndio (CAO, CAINCO), estariam a Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB), a organização de cocaleros e de colonizadores do Chapare, a Central Indígena e a *Federación de Mujeres Campesinas*. Para Morales, o processo de reforma agrária não apenas dependeria, no momento, dos movimentos sociais, mas também do governo, Parlamento e da Assembléia Constituinte. Entre os objetivos fundamentais da nova lei agrária estariam a busca de justiça e equidade social, combinada com a recondução comunitária da reforma agrária

*com base no compromisso dos atores sociais na interpretação e cumprimento da lei em questão.*⁵ Sublinhamos essas palavras para destacar a predisposição do governo Morales para levar a cabo um pacto com a grande propriedade fundiária antes da aprovação da nova carta constitucional para redefinir o conteúdo das principais mudanças socioeconômicas, entre elas a política agrária.

Percebe-se a tentativa de implementação de uma política agrária que busca compensar ou atenuar a grande desigualdade no campo com base na justiça e equidade social, visando assegurar o acesso à terra como direito das amplas maiorias sociais (camponeses e indígenas) despossuídas e altamente pauperizadas. Trata-se de um compromisso político do programa do MAS assumido na campanha eleitoral em 2005 por exigência sobretudo dos movimentos indígena e camponês e que o governo prometeu concretizar.

Contudo, a implementação dessa política sofreu forte rejeição e resistência de setores economicamente poderosos que controlam o campo e a agroindústria na região leste, onde se concentram as melhores terras do país e a grande propriedade fundiária. Esses setores passaram a defender os interesses do grande capital estrangeiro que expandiu sua presença no campo durante os governos neoliberais através da compra de vastas extensões de terra, principalmente para a pecuária e o cultivo de soja. Igualmente passaram a defender os interesses do grande capital monopolista petrolífero que adquiriu amplas extensões de terra através de concessões draconianas feitas por aqueles governos, terras que apareceram como reservas gasíferas e petrolíferas. Os interesses econômicos e políticos articulados entre a grande propriedade fundiária e as frações burguesas agrárias e o grande capital petrolífero estrangeiro aparecem ocultos. Os primeiros tentam compensar sua crônica falta de capital através da expansão de acumulação de terras e de sua valorização pela via da venda de terras ao capital estrangeiro, bem como pela via da especulação ou açambarcamento da renda petrolífera e gasífera obtida através dos *royalties* dos municípios e regiões produtoras. Os segundos tentam valorizar seu capital pela via da manutenção da pilhagem de produtos energéticos, a compra de terra barata e a apropriação de grandes extensões de terras comunais e fiscais por meio da extorsão ao Estado através das concessões e contratos leoninos, sem investimento de capital. O círculo da pilhagem da economia boliviana pelo capital monopolista petrolífero estrangeiro se fecha com a valorização desse capital na bolsa de valores dos países capitalista centrais: os produtos energéticos (gás e petróleo) e as terras

⁵ Cf. “El Gobierno ejecuta desde ayer la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que agiliza la reversión de tierras. Los agropecuarios dijeron que no permitirán ninguna confiscación” (*La Razón*, 3/8/07, edição eletrônica).

apropriadas (reservas gasíferas e petrolíferas) aparecem como propriedade jurídica desse capital. Daí a aliança estratégica entre essas classes proprietárias para preservar e reproduzir a estrutura agrária vigente no país. É nesse sentido que deve-se entender a oposição cerrada contra o governo Morales assumida pela grande propriedade fundiária e as frações burguesas aliadas.

No período 2007-2008 existia uma luta política intensa dos setores proprietários contra a política agrária governamental, configurando uma fonte de grandes conflitos, violência e instabilidade política. As poderosas organizações e associações de interesses corporativos que representam o setor (CAO, CAN – *Comisión Agraria Nacional* - , CONFEAGRO, FEGASACRUZ, CONGABOL – *Confederación de Ganaderos de Bolivia*) rejeitaram abertamente tal política e estiveram empenhadas a obrigar o governo senão a eliminar tal lei, pelo menos impor uma “reforma agrária” à la MNR de 1953 com o fim de manter intocado o monopólio da terra pelos setores latifundiários e seus aliados. No seu discurso, argumentaram que a nova lei provocaria insegurança jurídica e incremento dos preços dos alimentos, além de gerar desabastecimento dos mesmos, afetando seriamente o setor produtivo e incidindo na pressão inflacionária. Todavia, exigiram colocar em marcha uma política estadual (departamental) para que as decisões sobre as terras, os bosques e médio ambiente fossem definidas na região com base na lógica da política de autonomias departamental e regional e não pela lógica do governo central, que, segundo esses setores, estaria defendendo a autonomia camponesa e indígena.

A pressão política do grande latifúndio e das frações burguesas agroindustrial e agro-exportadora contra o governo adotou a forma setorial, multisetorial e regional. Esse foi o caso da CONFEAGRO que passou a apresentar recurso legal ante o Tribunal Constitucional para tentar congelar a aplicação da nova lei agrária. Já os comitês cívicos departamentais que integram a chamada “meia-lua” (oposição regional) passaram a exigir inúmeras reuniões com o governo para que atenda suas reivindicações.⁶ Na verdade, tais setores exigiam um pacote de reivindicações que incluía créditos estatais com fundo perdido (tal como se dera no período 1960-80), o respeito às autonomias regionais, a capitalidade plena reivindicada pela cidade de Sucre, bem como o recurso jurídico de nulidade da ampliação do tempo de funcionamento da Assembléia Constituinte até dezembro de 2007, considerada ilegal pelos setores oposicionistas.

⁶ “Cívicos aceptan reunirse con Evo, pero condicionan”, *El Deber*, 9/8/07 (edição eletrônica).

Percebe-se que, a exceção dos créditos públicos com fundo perdido e isenção de impostos, o resto das reivindicações se apresenta como poder de barganha das regiões autonomistas controladas pela oposição, configurando uma estratégia de luta para pressionar e obrigar o governo negociar a realização de uma reforma agrária do tipo que vigorou no pós-1953. Caso o diálogo com governo fracassa-se, não atendendo este as reivindicações, as regiões autonomistas passariam a declarar independência “de fato” e desobediência civil para defender com armas a propriedade privada no campo diante das “expropriações” feitas pelo governo central e diante das “explosões” das invasões de terra perpetradas pelos camponeses aliados do governo/MAS.⁷

A aprovação do *Estatuto Autônomico* pela via de referendo em abril de 2008 – que consagra a interdição da reforma agrária e consolida o grande latifúndio – por parte dos estados opositores apareceu como uma solução ao impasse das negociações. Dissemos que *apareceu* como solução, pois na realidade o governo Morales já estava se empenhando em concretizar, no contexto de funcionamento da Assembléia Constituinte ao longo de 2007, um acordo político com a oposição. Esse acordo, no que diz respeito à política agrária, aparece consubstanciado no referendo de 25 de janeiro de 2009 que aprovou a nova carta constitucional e a estrutura agrária vigente: a lei de terras que normatiza a propriedade jurídica individual com limite de 5 mil hectares não se aplica *ex ante*, isto é, à data anterior do referendo. Vale dizer, a oposição autonomista saiu relativamente vitoriosa no sentido de que o próprio referendo consolidou a grande propriedade fundiária e sua intocabilidade – isto é, seu não partilhamento.

Diante desse cenário (conjuntura de 2007-2008), o governo sinalizou abertura e diálogo com os setores agrários proprietários, mesmo que antes da implementação do decreto da segunda fase da reforma agrária em agosto de 2007 tal diálogo tenha fracassado: os representantes da CONFEAGRO e da CAO se retiraram da reunião em protesto contra o tratamento favorável do governo diante dos representantes camponeses e indígenas (CSUTCB, o MST, pequenos produtores). Se na primeira fase da reforma em 2006 o governo foi obrigado a abrir mão de seu programa inicial (não realização de uma substantiva distribuição de terra e sem indenização, conforme defendiam as massas trabalhadoras, indígenas e camponesas) para tentar conter a violência no campo e uma possível deflagração de “guerra

⁷ Sabe-se que a CONFEAGRO possui um exército de mercenários que estão prontos para defender a grande e média propriedade fundiária contra o governo e as organizações camponesas (MST, etc.). Tal exército é reinante no campo e semeia violência, pânico e medo nas comunidades camponesas e indígenas em todo o país, principalmente na região leste. Entre os outros métodos utilizados pelo setor estão o boicote à produção agro-industrial, a especulação dos preços dos produtos agrícolas através da ocultação dos mesmos, o contrabando de gado aos países vizinhos, etc. O que foi denunciado pelo governo no início de agosto de 2007.

civil”, na segunda fase a política de negociação com o grande latifúndio seguiu a lógica da *concertación* (pacto) no âmbito macro-político. Vale dizer, o *Pacto de Unidad* praticado nas negociações com os partidos políticos opositores (tradicionais e neoliberais) e com os setores da oposição autonomista organizados em autarquias (comitês cívicos regionais, organizações supra-partidárias etc.) estava sendo articulado pelo governo no seio da própria Asamblea Constituinte.⁸

Por outro lado, existiram três aspectos importantes em que o governo recuou politicamente em relação ao programa para o país definido pelas lutas das massas populares no período 2000-2005, tendo assim pré-disposição ao *pacto de unidade*: 1) o alijamento das organizações indígenas e camponesas mais atuantes e radicalizadas no interior da Asamblea Constituinte para definir o conteúdo das transformações socioeconômicas, sobretudo, da política agrária. Os setores dos movimentos populares e partidários controlados pelo MAS deslocaram o processo decisório (definição dos principais problemas do país conforme a “agenda de outubro”) da Asamblea Constituinte para o executivo e o parlamento, bem como para outros órgãos colegiados e suprapartidários influenciados pela oposição, dando ampla margem de manobra para o governo negociar com a oposição e definir a política agrária (bem como o resto das políticas estatais); 2) como consequência do anterior, a participação de “todas” as organizações agrárias no processo de implementação da política agrária (organizações camponesas, pequenos proprietários, incluindo as organizações do grande e médio latifúndio) oculta o fato da crônica desigualdade de pressão exercida por parte das organizações agrárias que representam o poderoso setor agro-exportador dirigido pelas “oligarquias” regionais autonomistas, em detrimento das organizações de classe do campo popular; 3) a legislação que define a determinação das terras ou latifúndios produtivos e improdutivos seguiu (e segue) critérios diversos, ambíguos e contraditórios, cuja pedra de toque está justamente no ponto que diz respeito à definição da *Função Econômica Social*, possibilitando o processo de maqueamento da grande e média propriedade fundiária.

O que configura uma reforma agrária de tipo branda com base na distribuição quantitativa de parcelas de terra por parte do Estado na periferia da fronteira agrícola (= terras improdutivas e de difícil acesso aos mercados agrícolas e regionais) e com outorga de empréstimos governamentais de cunho leve aos pequenos produtores. Tratar-se-ia de uma nova modalidade de reforma agrária com expansão de minifúndios e a proteção velada do grande latifúndio no leste do país, como se dera na primeira reforma agrária em 1953, e que

⁸ Posteriormente esse pacto político foi amplamente justificado e legitimado pelo próprio Linera ao longo de seu livro *A potência plebéia* (2010).

serve como concessão econômico-social para a massa camponesa e indígena pauperizadas com o fim de obter lealdade política ao regime vigente e ampliar sua base social de apóio, tal como ocorrera entre os anos 50 a 70 durante os governos do MNR e os governos militares.

Nesse sentido, podemos identificar quatro aspectos importantes da lei de reforma agrária do governo Morales. Primeiramente, endossa e reafirma a antiga Lei de Reforma Agrária do primeiro governo Lozada em 1996, lei de cunho empresarial, orientada a aprofundar o desenvolvimento do capitalismo no campo desde 1953. Ou seja, ratifica o espírito original dessa lei promulgada em 1996 no regime neoliberal.

Em segundo lugar, protege e reproduz o médio e grande latifúndio, visando a concentração de terras e a grande produção agrícola para exportação. A maior concentração se detecta nas terras baixas e ricas do leste do país (a região da meia-lua: Santa Cruz, Beni, Pando, Chuquisaca e Tarija).

Em terceiro lugar, igualmente protege e reproduz a pequena parcela (minifúndios com extensão entre 2 e 10 hectares), cuja maior concentração se encontra nas terras andina e sub-andina e tropical. Nesta última região ocorre uma acelerada expansão nas sub-regiões de colonização, com assentamentos antigos e novos, reforçados pelo governo Morales.

Em quarto lugar, trata-se de uma lei bastante flexível a favor do grande “latifúndio produtivo” (empresa agrícola), o que é ocultado ideologicamente com o termo “revolução agrária” e seu caráter inclusivo e redistributivo a favor das massas camponesa e indígena, com foco na equidade, justiça social e desenvolvimento no campo. A própria lei permite tanto a consolidação do antigo latifúndio quanto a acumulação, embora velada, de terra, conforme seus dispositivos jurídicos já conhecidos: a *função econômico-social* – isto é, ideologicamente combate-se o grande latifúndio, porém, na prática, sua expropriação (seja produtivo ou improdutivo) está interdita. Assim, a interpretação do famoso dispositivo jurídico *função econômico-social* permite o maqueamento e grilagem de terras. Caso se detecte o “latifúndio improdutivo” (que não cumpre tal função), o governo promete, no seu discurso, a expropriação para redistribuição de parcelas aos camponeses e indígenas, com pagamento de indenização com valor de mercado aos proprietários. Por outro lado, a lei também permite redistribuição de terras fiscais para camponeses pobres sem terra em regiões situadas na fronteira agrícola, sendo, na verdade improdutivas e longe dos centros urbanos e mercados agrícolas.

Em suma, podemos concluir que a política agrária do governo Morales adota um caráter reformista e redistributivista, misturada com traços neo-populista e neo-desenvolvimentista. Não liquida o grande latifúndio e viabiliza uma variante de reforma

agrária burguesa não-clássica – isto é, uma reforma agrária que tenta combinar os tipos *junker* e *farmer*, sob o amplo predomínio do primeiro modelo, conforme o programa de desenvolvimento do *capitalismo andino-amazônico*. Nesse sentido, a política agrária acaba contribuindo com a reprodução do desenvolvimento capitalista no campo com base, sobretudo, no grande latifúndio “produtivo” (empresas agrícolas, agronegócios) e nos pequenos produtores camponeses e indígenas, sob o comando do Estado. Enfim, tal política acaba reforçando a reprodução do duplo sistema agrário na Bolívia: o do grande latifúndio, principalmente na região leste (meia-lua) e o do minifúndio (camponeses parcelares). O que não fez outra coisa senão agrihoar o camponês ao minifúndio improdutivo e aprofundar sua dependência diante do Estado e diante do grande latifúndio ao longo dos regimes populista, militar, neoliberal e o vigente. Trata-se de uma estrutura agrária que vigorou mais de 50 anos, cuja mudança das relações de produção capitalista no campo se processa ainda de forma bastante lenta e conflituosa.

2.2 A nova Constituição e a questão agrária

O que sustenta a nova Constituição aprovada pelo governo do MAS sobre a questão agrária? Relembremos que a nova carta constitucional foi aprovada por meio de um pacto com a oposição autonomista e ratificada por referendo em 25 de janeiro de 2009. O que demonstra uma engenharia política levada a cabo pelo governo Morales: a exclusão das organizações políticas das massas populares e camponesas no processo de elaboração do conteúdo da nova constituição e também no processo de negociação com a oposição para redefinir questões centrais que a oposição autonomista questionava. O governo preferiu trabalhar com órgãos colegiados (executivo, parlamento e senado) e com as organizações partidárias (tradicionais e neoliberais) da oposição em detrimento das organizações e movimentos populares (camponesas e indígenas, sindicatos como a COB – *Central Obrera Boliviana*, FSTMB – *Federación de Sindicatos de Trabajadores Mineros de Bolivia*, CSUTCB, organizações de bairro e de desempregados como a FEJUVE – *Federación de Juntas Vecinales*, e organizações camponesas como CONAMAQ – *Confederación de Markas y Ayllus do Qullasuyo*, entre outros), principalmente em desmedro do principal órgão institucional das massas populares, mesmo com a depuração dos setores mais radicalizados que saíram em debandada do seio dele: a Assembléia Constituinte.

Uma análise da nova carta constitucional aprovada em dezembro de 2007 pela Assembléia Constituinte controlada pelo MAS e setores aliados revela, no essencial, a defesa

da propriedade privada capitalista, mesmo esta sendo definida como propriedade comunal.⁹ Vale dizer, em consonância com o programa pequeno burguês do governo do MAS, cujo objetivo central é a criação de condições ideológicas para o desenvolvimento do capitalismo andino-amazônico – e não a criação de condições sociais e ideológicas com vistas a liquidar o capitalismo periférico dominado pela pilhagem do grande capital estrangeiro no país – esse governo outorga concessões ainda draconianas ao capital estrangeiro monopolista nos setores mineração, petróleo-gás, bancário e comércio (a política de nacionalização no setor petrolífero teve essa finalidade). Igualmente se detecta as mesmas concessões draconianas à grande propriedade fundiária: a sua intocabilidade, interditando uma reforma agrária radical conforme defendiam as massas populares e camponesas nas jornadas de luta no pós-guerra da água e do gás (2001, 2003 e 2005), contrariamente ao programa das massas populares radicalizadas estampado na “agenda de outubro”. Por seu lado, as grandes maiorias despossuída e pauperizada são objeto de concessões políticas e sociais de cunho leve, de caráter reformista e redistributivista, não transformando o essencial – isto é, a estrutura econômica mineiro-extrativa e agrário-camponesa. Nesse sentido, a reforma agrária propalada pelo governo Morales não faz outra coisa senão reproduzir essa dupla estrutura da economia boliviana.

Em suma, a nova carta constitucional aprovada pelas forças sociais governistas em dezembro de 2007 demonstrava não só a sinalização da predisposição destes setores a realizar uma mudança social pactuada com as classes proprietárias dominantes, mas também – e isto é o mais importante – o empenho do governo de concretizar esse pacto com a oposição.

Vejamos mais de perto no que diz respeito à política agrária. A Constituição aprovada em dezembro de 2007 dava claros sinais de compatibilização da autonomia indígena com a autonomia defendida pela “oligarquia” de Santa Cruz. Uma leitura rápida dos artigos 270-283 e 290-297 dessa Constituição, nos quais se definem de forma ambígua quatro tipos de autonomia, revela que o governo Morales passa a acelerar a legitimação da reivindicação autonomista de Santa Cruz ao abrir brecha jurídica com vistas a possibilitar a interpretação unilateral da luta autonomista departamental pela oposição. Detecta-se uma polarização entre a autonomia departamental (regional) defendida pela “oligarquia” separatista e a autonomia indígena-camponesa defendida por estes setores populares. No que toca à Reforma Agrária, a

⁹ O artigo 56 da nova carta aprovada em janeiro de 2009 diz: “Toda pessoa tem direito à propriedade privada individual ou coletiva, desde que cumpra uma função social” (inciso I) e “se garante a propriedade privada, desde que o uso que se faça dela não seja prejudicial ao interesse coletivo” (inciso II). As contradições são flagrantes e fazem parte da natureza de toda constituição burguesa, cuja aplicação de seu conteúdo tende a gerar conflitos que mormente são solucionados pela interpretação jurídica de acordo com o peso político específico das forças sociais em luta.

ambigüidade do texto constitucional possibilitou a compatibilização do Estatuto Autônomo e da Constituição aprovada pelas forças sociais dirigidas pelo governo Morales e o MAS. O que se concretizou num pacto com o movimento separatista, aprofundando o distanciamento do governo diante do projeto de transformação constitucional defendido pelas massas populares radicalizadas nos levantes das guerras da água e do gás e da conjuntura de luta que definiu “agenda de outubro”.

Mais especificamente, no que diz respeito à reforma agrária, detecta-se a compatibilização dos principais artigos constitucionais com o rascunho dos artigos do Estatuto Autonomista dos departamentos opositores – isto é, com o conteúdo sobre a questão da terra e do grande latifúndio: a não partilha deste ou sua intocabilidade. A conjuntura de 2008, principalmente o período de agosto-setembro, revelará o processo de concretização, na prática, dessa compatibilização – mesmo que de forma dramática e violenta na tentativa de golpe aberto da oposição contra o governo. Neste momento o governo acelerará o referendo com o objetivo de articular consenso com a oposição para aprovação da nova Constituição, pois o país estava, nessa conjuntura, com duas constituições: a nova carta constitucional proposta pelo governo e o Estatuto Autonomista das regiões opositoras que passam a se auto-denominar “meia-lua”. O processo de concretização do pacto entre o governo e a oposição culmina com o referendo que aprova a nova Constituição e o Estatuto da Terra e Território em 25 de janeiro de 2009.

Sabe-se que no processo de negociação entre governo e a oposição golpista foram refeitos mais de 150 artigos (dos 411 existentes) da Constituição a favor das forças sociais conservadoras lideradas pelos autonomistas, colocando assim limites às mudanças socioeconômicas e políticas de cunho reformistas impulsionadas pelo governo. Dissemos *mudanças reformistas* - as quais já tinham esse caráter e estavam sendo pactuadas desde a conjuntura de 2006-2007 – no sentido de que o programa político inicial do MAS sofreu regressão significativa, adotando traços conservadores e se distanciando ainda mais do programa (estampado na “agenda de outubro”) defendido a sangue e fogo pelas massas populares trabalhadoras, camponesas e indígenas nas jornadas de luta de 2000-2005.

A nova carta constitucional concretiza e consolida a compatibilização dos aspectos cruciais contidos no Estatuto Autônomo no que diz respeito à estrutura agrária (a intocabilidade do grande latifúndio). E num plano mais geral, mantém o monopólio da grande propriedade (agrária e capitalista), a operação e segurança do capital estrangeiro no país com mínimo investimento. O artigo 315 da Constituição pactuada – num novo processo histórico de consolidação e concentração de terras em poucas mãos - legaliza o grande latifúndio e

respeita o capital monopolista estrangeiro (especialmente o que opera na área do petróleo e mineração) sob o argumento do crescimento econômico e geração de empregos. Vejamos o inciso I do artigo citado:

O Estado reconhece a propriedade de terra *a todas aquelas pessoas jurídicas legalmente constituídas no território nacional* desde que seja utilizada para o cumprimento do objeto da criação do agente econômico, a geração de empregos e a produção e comercialização de bens e/o serviços.

Já o Artigo 399 é mais taxativo quanto à legalização. A determinação do limite de posse jurídica individual de terras de 5 mil hectares passa a vigorar a partir da aprovação do referendo em janeiro de 2009¹⁰, porém tal lei não se aplica à data anterior de sua aprovação. Vejamos:

I. Os novos limites da propriedade agrária com extensão delimitada *se aplicarão a prédios adquiridos posterior à vigência desta Constituição. Para efeitos da irretroatividade da Lei, se reconhecem e respeitam os direitos de posse e propriedade agrária de acordo com a Lei* (grifos nossos).

Todavia, esse processo de legalização e consolidação do grande latifúndio ganha reforço através de um duplo subterfúgio:

Primeiro, no argumento segundo o qual podem existir as grandes *empresas agrícolas* desde que cumpram *a função econômica e social*, ficando igualmente aberto – pela via da interpretação jurídica - o processo de maqueamento (grilagem etc.) da grande propriedade fundiária que vierem a ser adquiridas depois da aprovação da lei em referendo. Conforme o artigo 393,

O Estado reconhece, protege e garante a propriedade individual e comunitária ou coletiva da terra, desde que cumpra uma *função social ou uma função econômica social, conforme corresponda* (grifos nossos).

E a primeira parte do inciso I do artigo 394 afirma:

A propriedade agrária individual se classifica em pequena, media e *empresarial*, de acordo com a área, a produção e os critérios de desenvolvimento. *Suas extensões máxima e mínima, características e formas de conversão serão reguladas pela lei [...]* (grifos nossos).

¹⁰ No referendo mencionado, que delimita a extensão máxima da propriedade fundiária, venceu a opção A (limite de 5.000 hectares por proprietário individual) do Art. 398 da Constituição nova com 80,65% dos votos válidos.

Segundo, no argumento segundo o qual *o Estado protege e garante as terras comunitárias indígenas e camponesas já adquiridas*, quando na verdade garante os direitos proprietários de particulares que adquiriram essas terras, expropriadas pela via do roubo, extorsão ou pilhagem. Isso aparece claramente na segunda parte do inciso I do mesmo artigo, sendo evidente sua posterior inclusão para atender os interesses da oposição autonomista: “*se garantem os direitos legalmente adquiridos por proprietários particulares cujos prédios se encontrem localizados no interior de territórios indígena originário camponês*” (grifo nosso).¹¹

Diante disso, vejamos agora o que sustenta o estatuto da terra (Lei da Terra) do Estatuto Autônomo. Mas antes, devemos destacar o que defendem o Estatuto Autônomo e a nova carta constitucional sobre a política agrária. As duas cartas praticamente se posicionam quase nos mesmos termos em relação às seguintes questões: 1) contra o latifúndio - o Estatuto Autônomo aparece “mais radical”: “perseguição e punição do latifúndio” (Art. 104); 2) reconhecimento, proteção e defesa das terras coletivas ou comunitárias indígenas originária camponesa; 3) a extensão ou tamanho das terras são definidas pela função econômica e social; 4) a política de distribuição de terras se enquadra na função econômica e social obedecendo critérios desenvolvimentistas (= redistributivistas).

Entretanto, existem pelo menos dois aspectos que aparecem como conflituosos ou divergentes ao ponto da incompatibilidade nas duas cartas. Eles são: a questão da autonomia indígena e a questão do minifúndio. A questão da autonomia indígena, no Estatuto, não é reconhecida enquanto possibilidade de administração soberana das terras, território, bem como dos recursos naturais por parte dos próprios povos indígenas. Apenas se reconhece a existência de cinco povos indígenas originários e que é contemplado num regime especial denominado “Regime dos povos indígenas de Santa Cruz” (Artigo 40 e Artigos 161-164), o qual é demasiado amplo e genérico. Ele simplesmente autoriza a participação de um delegado de cada povo na Assembléia Departamental e nada mais. A inexistência da autonomia indígena se explica pela autonomia departamental, que é fundamental e exclui a primeira, revelando expressamente a intocabilidade do grande latifúndio. Existem órgãos colegiados (Instituto Departamental de Terras e Conselho Agrário Departamental) que definem o conteúdo da política indígena (posse e distribuição da terra comunal indígena) e estão diretamente controlados por latifundiários ou pelos seus representantes.

¹¹ Na Constituição aprovada pelas forças *masistas* em dezembro de 2007, o artigo 394 tinha a seguinte redação: “O Estado reconhece, protege e garante a propriedade comunitária ou coletiva, que abarca o território indígena originário camponês, as comunidades interculturais originárias e as comunidades camponesas”.

Já a Constituição do MAS ganha um certo destaque diferenciado ao se referir à autonomia em relação à terra e território originário indígena e camponês possibilitando a administração dos territórios e municípios, bem como o controle dos recursos naturais por parte dos seus integrantes. Embora se detecte um avanço sobre o assunto em relação às anteriores constituições e regime da terra (no período neoliberal vigorou a Constituição de 1967, mesmo com as reformas feitas em 1994 e a Lei INRA de 1996), uma análise crítica da autonomia indígena contida na carta constitucional revela a compatibilidade com o Estatuto sobre o assunto, não existindo divergências ou contradições de primeiro grau: a autonomia tal como aparece na constituição do MAS não afeta à grande propriedade fundiária na região leste, ou então, pode ser exercida fora da região denominada “meia-lua”.

Sobre a questão do minifúndio, a nova Constituição defende e protege a pequena propriedade (particular e comunitária ou coletiva), considerando-a como indivisível, inalienável e irreversível, não sujeita a pagamento de imposto (Artigos 393 e 394). Vale dizer, o minifúndio seria um direito legalizado e protegido pelo Estado, não se afastando do modelo da política agrária boliviana a longo prazo, estabelecida na Reforma Agrária de 1953: consolidação e expansão do minifúndio através de uma política permanente de distribuição e redistribuição de terras aos camponeses e indígenas pobres e seu agrilhoamento à terra nessas condições, sem liquidar o grande latifúndio – isto é, uma política de concessão social de cunho clientelista aos camponeses e indígenas com a finalidade de assegurar uma ampla base social de apoio ao governo Morales, detectando-se uma nova forma de agrilhoamento à terra. Já o Estatuto Autônomo afirma, por meio de um eufemismo, que “evita” o minifúndio improdutivo (Art. 105), quando na verdade interdita, através da sua distribuição em minifúndios, toda possibilidade de parcelamento do latifúndio e, sobretudo, do aniquilamento da grande propriedade fundiária.

A comparação do Regime Agrário e Camponês da Constituição de 1967 (que vigorou durante os governos neoliberais) com o conteúdo geral do regime agrário e camponês-indígena da nova Constituição do MAS é reveladora. Sua análise confirma tanto a permanência no tempo da política agrária (com seu duplo aspecto: preservação do grande latifúndio e dotação de minifúndios), quanto seu caráter clientelista. Citemos o Artigo 169 da Constituição de 1967:

O prédio camponês e a pequena propriedade [minifúndio] se declaram indivisíveis; constituem o mínimo vital e tem o caráter de patrimônio familiar não embargável de acordo com a lei. A média propriedade e a empresa agropecuária reconhecidas por lei gozam da proteção do Estado, desde que cumpram uma função econômico-social e de acordo com os planos de desenvolvimento.

E o que sustenta a nova carta constitucional? Vejamos os incisos II e III do Artigo 394:

II. A pequena propriedade é indivisível, constitui *patrimônio familiar não embargável*, e não está sujeita ao pagamento de impostos à propriedade agrária. A indivisibilidade não afeta o direito à sucessão hereditária nas condições estabelecidas por lei.

III. O Estado reconhece, protege e garante a propriedade comunitária ou coletiva, que integra o território indígena originário camponês, as comunidades interculturais originárias e as comunidades camponesas. *A propriedade coletiva se declara indivisível, imprescritível, não embargável, inalienável e irreversível e não está sujeita ao pagamento de impostos à propriedade agrária.* As comunidades poderão ser tituladas reconhecendo a complementaridade entre direitos coletivos e individuais, respeitando a unidade territorial com identidade (grifos nossos).

O antigo prédio camponês (“*solar campesino*”) e o agrilhoamento à terra reaparece sob nova forma na carta constitucional de 2009, porém com notável ambigüidade. De um lado, a pequena parcela particular camponesa ou propriedade comunal originária camponesa seria indivisível, inalienável, não embargável e irreversível, não podendo ser objeto de mercantilização, tentando-se assim manter seu caráter comunal. De outro, possibilita justamente o contrário à intencionalidade proposta: a posse e titulação individual (particular) das pequenas parcelas induzem à comercialização capitalista das mesmas com sentido privatizador (com a lógica da livre comercialização sob a lei da oferta e demanda), tal como vigora na média e grande empresa agrícola defendida pelos latifundiários. O que cria as condições de emergência da pequena e média burguesia agrária à médio e longo prazos sob a forma de pequenos proprietários ou produtores agrícolas, abrindo um novo processo de concorrência pela acumulação de terras, processo esse carregado de novos conflitos e luta de classes na ponta mais fraca da estrutura agrária vigente.

Sobre esse último ponto, atualmente o conflito entre proprietários camponeses individuais ou particulares e a propriedade comunal denominada originária indígena está instalado. Amplos setores camponeses cocaleiros e colonizadores que estão interessados em comercializar ou valorizar suas pequenas propriedades ou minifúndios – por estarem justamente articulados ao mercado pela via da pequena produção agrícola e pecuária, incluindo a pequena produção de subsistência – são contrários à atual lei de terras (*Lei de Recondução Comunitária*), estampada na nova constituição, alegando que essa lei é discriminatória e injusta, favorece os indígenas e suas terras comunais, gerando um tipo de “latifúndio indigenista”. Inclusive, tais setores são liderados por dirigentes do MAS no campo, os quais fazem parte da ampla base social de apoio do governo Morales.

O conflito tende a ser crescente entre os setores camponeses e indígenas com doses inusitadas de confronto e violência no campo e o governo não sabe como lidar com o problema. Os camponeses se opõem ferrenhamente contra o programa de delimitação e titulação coletiva das terras comunais indígenas. Trata-se da distribuição e delimitação de terras que aparece sob a forma de Terras Comunitárias Originárias (TCOs) que favorece aos indígenas. Os setores propriamente camponeses (CSUTCB, cocaleros, colonizadores do Trópico de Cochabamba e do norte de La Paz) defendem a redefinição da lei incluindo o Território de Terras Camponesas (TTCs), adotando uma política de terras privatizadora. As pressões sobre o governo para a mudança do padrão comunitário da lei agrária provém de dentro e fora do governo e do MAS. É o caso do novo vice-ministro de Terras (Vítor Camacho), de deputados e prefeitos masistas, bem como dos integrantes da cúpula do INRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária) e de dirigentes sindicais masistas.¹²

Os conflitos provocados com ações de bloqueio ao programa governamental de dotação de títulos às comunidades indígenas ocorrem tanto nas regiões andina e sub-andina como nas terras baixas da região leste do país. Tais conflitos também ocorreram antes e depois da aprovação da nova Constituição em janeiro de 2009. Em setembro de 2008, o confronto armado entre os indígenas e camponeses gerou um morto e vários feridos. O governo interveio policialmente expulsando os camponeses que se assentaram ilegalmente no Território Indígena do Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS) no Departamento de Beni.¹³

Finalmente, coloquemos alguns dados importantes sobre a distribuição e saneamento de terras levado a cabo pelo governo Morales. Um informe da *Fundação Terra* emitido em 27 de março de 2010 assinala que em quatro anos, o atual governo teria saneado 20 milhões de hectares, praticamente a mesma quantidade feita nos governos neoliberais desde 1996, no surgimento da Lei INRA. O que significa que em 14 anos somente se saneou 35% do total de terras no país (40 milhões de hectares). Noutros termos, desde a vigência da Lei INRA, de cada

¹² Cf. “Los campesinos del MAS rechazan la propiedad colectiva de la tierra” (Bolpress, 10/08/2009). O ex-vice ministro de Terras do governo Morales, Alejandro Almaraz, que exerceu o cargo desde o início do governo até fevereiro de 2010, tinha sustentado em novembro de 2009: “[...] com toda honestidade encontrei uma só razão para titular a terra individualmente, uma só: poder vende-la, poder lucrar com a terra, converter a terra em mercadoria [...]” (Apud, Colque, 2010). “El gobierno interrumpe la reforma agraria comunitaria y adopta una política de tierras privatizadora” (Bolpress, 2/02/2010). A conclusão da redação dessa última notícia veiculada pelo *Bolpress* é lapidar: “A realidade do campo boliviano é que não pode prosperar a propriedade comunitária da terra como uma ilha rodeada de propriedade privada; a convivência harmônica e de complementaridade num ambiente de solidariedade e tolerância é um sonho. Na prática, as propriedades privada e coletiva são antagônicas, se negam e confrontam. É essa a luta de classes no sistema capitalista”. Podem também surgir novos problemas relacionados com a redistribuição de terras na região leste que seriam “confiscadas” ou compradas a preço de mercado pelo governo às famílias latifundiárias que não cumprissem a função econômica e social. A redistribuição dessas terras seguiriam critérios ambíguos e elásticos no sentido de que as famílias que receberiam as terras não seriam exatamente camponeses pobres e trabalhadores das regiões urbanas.

¹³ Cf. “Expulsan a cocaleros del TIPNIS y queman un centenar de viviendas ilegales” (Bolpress, 1/10/2009).

100 hectares 22 se sanearam ou titularam, 9 hectares aparecem como terras fiscais não disponíveis para a distribuição (parques, reservas, áreas protegidas etc.), dois hectares estariam disponíveis para distribuição e o resto estaria em processo de saneamento ou sem sanear. Os dados oficiais – que apontam um caráter quantitativo exagerado e irresponsável, segundo o informe da Fundação - , entre 1996 e 2005 foram saneadas 9,3 milhões de hectares, chegando a 31,5 no período 2006-2009. Ao passo que 10,6 milhões de hectares estariam em processo de saneamento (ou 9,9%). Conforme o governo, faltaria sanear 55,6 milhões de hectares ou 52,11%, o que seria feito até 2013. Para 2010 o governo fixou a meta de saneamento de 13 milhões de hectares, *das quais 7 milhões se encontram em Santa Cruz*.¹⁴

Seguindo o informe da Fundação Terra, Gonzalo Colque (2010), que analisa os dados veiculados pelo governo Morales, considera que o processo de saneamento geral de terras é lento, sendo mais lento ainda no setor camponês. O governo colocou-se a meta de sanear 100% das terras até 2013, o que seria improvável. Entretanto, retomando o informe da Fundação segundo o qual de cada 100 hectares, 22 teriam sido saneadas até agora, 14 pertencem às Terras Comunitárias de Origem (TCO) indígenas, isto é, 64%, e desse percentual a maioria das terras saneadas estaria nas regiões baixas (leste do país). Nesse sentido, para Colque, o movimento camponês e a CSUTCB teria razão ao argumentar que a maior parte de terra distribuída e saneada beneficiaria os indígenas e não os camponeses que vivem também em condições altamente pauperizadas. A solução para o conflito entre indígenas e camponeses – segundo Colque - passaria pela discussão entre todos os setores envolvidos para propor reformas da lei que garantam os interesses coletivos das massas indígenas e camponesas, não atropelando a nova constituição – isto é, a substituição da atual lei de terras por uma lei com caráter privatizador.

Essa modalidade de reforma agrária que legaliza e consolida tanto o monopólio de terras em poucas mãos quanto o minifúndio já a conhecemos (ou seja, trata-se de uma política agrária de longo prazo), repetindo-se, nos seus traços essenciais, na política agrária boliviana sob o governo Morales. Portanto, não se tratou de traição desse governo diante das massas

¹⁴ Cf. “Saneamiento de tierras llega sólo a un 35%” (*Los Tiempos*, 27/03/2010); “El INRA sanea con prioridad procesos de otras gestiones” (*La Prensa*, 30/03/2010). As duas matérias foram publicadas no site da Fundação Terra (www.ftierra.org). Cf. também o trabalho de Urioste (2009), “Balance de la reforma agraria en Bolivia. La reforma agraria inconclusa”, que oferece dados mais completos relativos ao avanço anual do processo de saneamento e ao avanço do saneamento por tipo de propriedade e seus limites (p. 57). Salta à vista os dados sobre o percentual do avanço do saneamento até 2009 segundo o tipo de propriedade. *O percentual saneado da grande e média propriedade é ínfimo*, confirmando assim a nossa hipótese defendida ao longo deste artigo: apenas 4% para a primeira, equivalente a 1,3 milhões de hectares, faltando mais de 29 milhões de hectares por sanear; também 4% para a segunda, equivalente a 0,6 milhões de hectares, faltando cerca de 16 milhões de hectares por sanear.

trabalhadoras, camponesas e indígenas conforme interpretam algumas correntes da esquerda boliviana.

Em suma, a política agrária implementada pelo governo Morales não tem um caráter radical e sim reformista de cunho redistributivista e neo-desenvolvimentista. Ela ratifica o conteúdo da Lei de Reforma Agrária de 2006, de cunho capitalista, baseada no desenvolvimento do pequeno produtor e da grande empresa agrícola (permanência do latifúndio) como dinamizador do capitalismo andino-amazônico sob o comando do Estado. Ratifica também o espírito capitalista da lei agrária de 1996 do período neoliberal, que segue o regime agrário e camponês da Constituição de 1967 e que, por sua vez, este se enquadra no modelo de Reforma Agrária implantado em 1953. A peculiaridade da “revolução agrária” impulsionada pelo governo Morales residiria na predominância da reprodução, de forma *sui generis*, de uma reforma agrária de tipo *junker*, que combina elementos ou traços de reforma agrária de tipo *farmers* (distribuição de pequenas parcelas e incentivos fiscal e econômico aos pequenos produtores, porém sem liquidação do grande latifúndio). Trata-se de uma nova forma de transformação do capitalismo ou implantação de um capitalismo agrário “pelo alto”: o Estado controla o processo de distribuição de terra para os camponeses pobres sem terra com a ampliação relativa do minifúndio e com assistência econômica e técnica e, ao mesmo tempo, fortalece a consolidação do grande latifúndio e a grande empresa agrícola. Isto é patente na política do desenvolvimento do capitalismo andino-amazônico do governo Morales estampada na nova carta constitucional.

Conclusão

Ao longo deste artigo temos analisado a política agrária boliviana e a estrutura da terra correspondente desde os anos 50, com especial destaque no governo Morales. Detectamos que a política agrária estatal não modificou substancialmente a estrutura agrária definida na Reforma Agrária de 1953, cuja tentativa foi a de desenvolver a capitalização do campo e a realização de planos de desenvolvimento capitalista para auxiliar a indústria com o fim de abandonar a importação de grãos e alimentos – um tipo de substituição de importações num país dependente e periférico. A análise de tal política e da estrutura agrária revelou um padrão ou tipo de reforma agrária peculiar: a adoção um padrão estrutural de Reforma Agrária conhecido como modelo *junker*, reproduzindo a longo prazo o grande latifúndio e o minifúndio. Assim, a política agrária de longo prazo contribuiu com a reprodução da estrutura agrária do país iniciada na década de 1950.

Apesar de as transformações socioeconômicas encetadas pelo governo Morales serem da maior importância na medida em que expressam as lutas draconianas, pressões e reivindicações oriundas dos movimentos sociais, especialmente das massas populares (trabalhadores, desempregados, moradores de bairros, camponeses e indígenas etc.) ao longo e no final do período neoliberal, tais transformações, no que dizem respeito à política agrária e à estrutura agrária do país, apresentam limites, contradições e alto conflito social com inusitado teor de violência. Embora empenhado em modificar a política agrária do país, as transformações nessa área ainda têm um caráter reformista, de cunho neo-desenvolvimentista e redistributivista, não se afastando, no fundamental, do duplo modelo de estrutura agrária boliviana (reprodução do latifúndio e do minifúndio) ao longo de 60 anos. Estariam aí tanto os limites e contradições do atual governo e da luta das massas populares quanto os desafios de ambos os setores para ultrapassar esses limites e superar as contradições.

Bibliografia

- ALBÓ, Javier. “Bodas de plata o requiem para una Reforma Agrária”, *Revista Paraguaya de Sociología*, nº 35, Enero-Abril, 1976, pp. 25-57.
- ALBÓ, Xavier & BARNADAS, Josep. *La cara campesina de nuestra historia*. La Paz: Editora Universo, 1985. 2ª ed.
- ANTEZANA Ergueta, Luis. *Proceso y sentencia a la Reforma Agrária en Bolivia*. La Paz: Puerta del Sol, 1979.
- _____. *Bolivia: De la Reforma a la Contra Reforma Agrária*. La Paz: Juventud, 1992.
- ARRIETA, Mario et al. *Agricultura en Santa Cruz: de la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985)*. La Paz: ILDIS, 1990.
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA. Nueva Constitución Política del Estado. Aprobada por la Asamblea Constituyente. La Paz, 14 de Diciembre de 2007. 40p. <<http://www.eldeber.com.bo/2007/cpe%20final.pdf>>.
- BLASIER, C. The United States and the revolution. In: MALLOY, J.M.& THORN, R. S. (Ed.). *Beyond the revolution: Bolivia since 1952*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971.
- BOJANIC, Alan et al. *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz*. Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz. La Paz: CEDLA, 1988.
- BOLPRESS. “Autonomistas cruceños plagiaron a los catalanes en su estatuto” (21/12/07). <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007122102>>.
- CASANOVAS, W. Moore. “Capital Accumulation and Revolutionary Nationalism in Bolivia, 1952-85”. In: ANGLADE, Christian & FORTIN, Carlos. *The State and Capital Accumulation in Latin America*. London: The Macmillan Press, 1990. Volume 2, pp. 32-53.
- CASTILLO, Carpio & BALLERSTAEDT, Esther. *Santa Cruz. La Reforma Agrária*. La Paz: Grupo de Estudios Andrés Ibañez-CEUB, 1983.
- CEPAL. *Campesinado y Desarrollo Agrícola en Bolivia*. Santiago de Chile, 1982.

- COLQUE, Gonzalo. “Nueva ley de tierras?”, 26 de marzo de 2010. <http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_content&view=article&id=2253:rair&catid=119:editoriales&Itemid=201>.
- DANDLER, Jorge. “El desarrollo de la agricultura, políticas estatales y el proceso de acumulación en Bolivia”, *Estudios Rurales Latino-Americanos*, Vol. 7, nº 2, 1984, pp. 81-149, Mayo-Agosto.
- DE SOUSA SANTOS, Boaventura. “Evo Morales e a dependência”, *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, año VII, no. 19, julio 2006, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- DIETERICH, Heinz. “Bolivia: hoy, la derecha va al poder” <www.rebellion.org>, 15/12/06).
- DURAN Gil, Aldo. “Bolívia e Equador no contexto atual”, In: AYERBE, L. F. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP e Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp/Unicamp/ PUC-SP, 2008, pp. 39-81.
- _____. “Bolívia: duas revoluções nacionalistas?”, *Perspectivas, Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 33, 2008, pp. 157-189.
- ECKSTEIN, Susan & HAGOPIAN, Francis. “The Limits of Industrialization in the Less Developed World: Bolivia”, *Economic Developments na Cultural Change*, University of Chicago Press, 1983.
- ECKSTEIN, Susan. “El capitalismo mundial y la revolución agrária en Bolivia”, *Revista Mexicana de Sociología*, Nº 2, abril-junio 1979.
- ECONOTICIAS BOLIVIA. “Bolivia: la rebelión de los 100 clanes”. La Paz, 9/01/2008. <<http://www.econoticiasbolivia.com>>.
- _____. “Dos años de Evo y no cambia nada - La Central Obrera y los mineros de Bolivia evalúan la gestión gubernamental y se trazan las tareas revolucionarias del 2008”. La Paz, 30/01/2008.
- _____. “El presidente jura que cumplió el 90% de sus promesas”. La Paz, 22/01/2008.
- _____. “Branco, el fascista quiere derrocar a Evo” (14/03/2008), disponible en <<http://www.econoticiasbolivia.com>>.
- _____. “La nueva constitución legaliza el saqueo de bolivia” (31/10/2008), disponible en <<http://www.econoticiasbolivia.com>>.
- ESTATUTO DEL DEPARTAMENTO AUTÓNOMO DE SANTA CRUZ. Santa Cruz de la Sierra, 15 de diciembre de 2007. <<http://www.eldeberservices.com/2007/estatutos.php>>.
- FUNDACIÓN TIERRA (BOLÍVIA). Investigación-Acción para el desarrollo rural. <<http://www.ftierra.org/ft/>>.
- GARCÍA Linera, Álvaro. “El evismo: lo nacionalpopular en acción”, *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, nº. 19, julio 2006, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- _____. El “capitalismo andino-amazónico”, *Le Monde Dipomatique*, Edición Chilena, Enero de 2006: <<http://www.lemondediplomatique.cl/El-capitalismo-andino-amazonico.html>>.
- _____. “Las élites comparten el poder”, *Econoticias Bolivia*, 28/05/07 <www.econoticiasbolivia.com>.
- _____. *A potencia plebeia – Ação coletiva e identidades indígenas, operárias e populares na Bolívia*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.
- HEALY, Kevin. *Caciques y patronos. Una experiencia de desarrollo rural en el sud de Bolivia*. Cochabamba: CERES, 1987. 3ª ed.
- _____. *Sindicatos Campesinos y Desarrollo Rural (1978-1985)*. La Paz: Hisbol, 1989.

- HUIZER, Gerrit & STAVENHAGEN, Rodolfo. "Movimientos campesinos y reforma agraria en América Latina: México e Bolivia". In: LANDSBERGER, H. A. (ed.). *Rebelión Campesina y Cambio Social*. Barcelona: Editorial Crítica, 1978. pp. 383-422.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – BOLIVIA (INE). <http://www.ine.gov.bo/asp/indicadores.asp?TI=2>.
- LORA, Guillermo. "Tesis de Pulacayo (Tesis Central de la Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia)". In: Guillermo Lora. *Documentos Políticos de Bolivia*. La Paz: Futuro, 1987. 2ª. ed. Vol. II.
- _____. "La Revolución Boliviana". In: *Obras Completas*. Tomo XIV. 1963-1964. La Paz: Ediciones Masas, 1996.
- MALLOY, James. *Bolivia: la Revolución Inconclusa*. Cochabamba: CERES, 1989.
- MALLOY, James & CONAGHAN, Catherine. *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1994.
- MITCHEL, Christopher. *Legacy of Populism in Bolivia: From the MNR to Military Rule*. New York, 1977.
- MOVIMIENTO AL SOCIALISMO - INSTRUMENTO POLÍTICO POR LA SOBERANÍA DE LOS PUEBLOS (MAS-IPSP). <http://www.masbolivia.org>.
- ORELLANA Aillón. Lorgio. "Hacia una caracterización del gobierno de Evo Morales". *OSAL, Observatorio Social de América Latina, n° 19*, julio 2006, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- PETRAS, James. "Evo y su apuesta por el capitalismo", *Econoticias Bolivia*, abril de 2007 <http://www.econoticiasbolivia.com>.
- _____. "Evo Morales y el neoliberalismo indígena", *Econoticias Bolivia*, 1/4/06 <http://www.econoticiasbolivia.com>.
- _____. "Evo Morales y Bolivia: gestos populistas y fondo neoliberal", *Econoticias Bolivia*, enero 2006 <http://www.econoticiasbolivia.com>.
- POMERANIEC, Hinde & STEFANONI, Pablo. "Los servicios básicos y los recursos naturales no se pueden volver a privatizar y la vida no puede ser tratada como una mercancía, eso no es negociable", Entrevista a Evo Morales, 25/07/07, In: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=54061>.
- REGALSKY, Pablo. "Bolivia na encruzilhada: o governo de Morales e a política indígena", *Revista Outubro*, n° 15, São Paulo, 2007, pp. 45-78.
- ROJAS Cubas, Pablo. "Bolivia: movimientos sociales, nacionalización y asamblea constituyente". *OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VI, n° 19*, julio 2006, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- ROJAS, Rosa. "Declaraciones de Evo Morales en el aniversario de la independencia nacional. 'Contra las políticas del imperialismo no hay marcha atrás', *Rebelion*, 8/8/07 <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=54679>.
- RIVERA, Silvia. "Luchas Campesinas Contemporáneas en Bolivia: el Movimiento 'Katarista': 1970-1980", in René Zavaleta (coord.). *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI, 1983. pp. 129-168.
- _____. *Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado Aymara y Quechua, 1900-1980*. La Paz: HISBOL-CSUTCB, 1984.
- SAES, Décio. "Modelos políticos latino-americanos na nova fase da dependência". In: NOGUEIRA, F. M. G. & RIZZOTTO, M. L. F. (org.). *Políticas Sociais e Desenvolvimento: América Latina e Brasil*. São Paulo, Xamã, 2007, pp. 155-172.
- STEFANONI, Pablo. "Entrevista – Álvaro García Linera – 'Agora a Bolívia entra na globalização com um Estado forte', *Carta Maior*, 22/11/2006 http://cartamaior.uol.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=13022Internacional.

- _____. "Queremos un capitalismo con mayor presencia del Estado". Entrevista a Alvaro García Linera, vicepresidente de Bolivia. Site Rebellion.org, 20/05/2007 <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51113>>.
- URIOSTE, Miguel. *La economía del campesino altiplánico en 1976*. La Paz: CEDLA, 1989.
- _____. "Balance de la reforma agraria en Bolivia. La reforma agraria inconclusa", In: *Bolivia Post-Constituyente. Tierra, Territorios y Autonomías Indígenas*. Memoria del Seminario Internacional, La Paz, 26, 27, 28 de Octubre de 2009. International Land Coalition/Fundación Tierra, Enero de 2010. <http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=118>.
- YBARNEGARAY de Paz, Roxana. *El espíritu del capitalismo y la agricultura cruceña*. La Paz: CERID, 1992.