

A dialética do latifúndio e minifúndio: caráter da política agrária boliviana nos últimos 60 anos.

Duran Gil Aldo.

Cita:

Duran Gil Aldo (2010). *A dialética do latifúndio e minifúndio: caráter da política agrária boliviana nos últimos 60 anos. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/863>

Título de la ponencia: “A dialética do latifúndio e minifúndio:
caráter da política agrária boliviana nos últimos 60 anos”

Autor: Aldo Duran Gil
Sociólogo e cientista político boliviano, coordenador do Grupo de Pesquisa Estado e
Capitalismo na América Latina (GPESTADO)

Correo electrónico: adurang@yahoo.com; aduran@fafcs.ufu.br

Institución: Professor Adjunto do Departamento de Ciências Sociais, Universidade
Federal de Uberlândia

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas.
Subárea temática: Elaboración y formulación de Políticas Públicas

**Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de
Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política
(ALACIP),
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010**

A dialética do latifúndio e minifúndio: caráter da política agrária boliviana nos últimos 60 anos*

Resumo: O objetivo do trabalho é apresentar uma análise da política agrária boliviana do período 1953-2010. Para entendermos o conteúdo dessa política estatal e sua natureza de classe, buscamos caracterizar seus principais aspectos estruturais de longo prazo, tomando em conta o contexto de transformações sócio-econômicas e políticas pós-1953, passando pelos regimes populista, militar e neoliberal para assim chegar ao período pós-2005: o governo Morales. Partimos da hipótese segundo a qual a política agrária boliviana adotou um padrão estrutural de Reforma Agrária conhecido como modelo *junker*, reproduzindo a longo prazo o grande latifúndio e o minifúndio.

Introdução

O objetivo deste trabalho é apresentar uma análise da política agrária boliviana do período 1953-2010. Para entendermos o conteúdo dessa política estatal e sua natureza de classe, buscamos caracterizar seus os principais aspectos estruturais de longo prazo, tomando em conta o contexto de transformações sócio-econômicas e políticas pós-1953, passando pelos regimes populista, militar e neoliberal para assim chegar ao período pós-2005: o governo Morales. Partimos da hipótese segundo a qual a política agrária boliviana adotou um padrão estrutural de Reforma Agrária conhecido como modelo *junker*, reproduzindo a longo prazo o grande latifúndio e o minifúndio.

1. Política agrária boliviana pós-1953

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

* Parte deste artigo foi utilizado na palestra “A política agrária do governo Morales” ministrada pelo autor (em 21/09/2008) na Mesa Redonda intitulada “(In) Definições da questão agrária hoje”, no âmbito do *III Simpósio Lutas Sociais na América Latina, Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado?* de 24 a 26 de setembro de 2008, promovido pelo Grupo de Estudos de Política na América Latina (GEPAL) da Universidade Estadual de Londrina (UEL). A presente versão deste trabalho é inédito.

açúcar, algodão, soja etc.; e agropecuária: principalmente produção de gado) e da economia camponesa de subsistência num contexto de crescente pauperização do campo boliviano.

Esses aspectos integravam a política agrária do novo regime surgido da Revolução Nacional de 1952. Este regime nacionalista, comandado pelo partido Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), aplicou seu programa político de cunho desenvolvimentista-burguês em detrimento do programa da classe operária mineira estampado nas *Tesis de Pulacayo*, a qual perdeu a direção do processo político para a pequena burguesia nacionalista. No plano ideológico, tal política contemplava, senão a destruição pelo menos o controle do grande latifúndio por parte do Estado em favor do campesinato-indígena pobre. A expansão do minifúndio aparece assim como um aspecto importante da política agrária do novo regime, sendo acompanhada de um programa de colonização e assentamento de grandes contingentes de camponeses em regiões inóspitas, longe da fronteira agrícola. O que provocou a adesão massiva do campesinato pobre das terras altas e populosas das regiões andina e sub-andina à política agrária governamental, constituindo-se como um grande segmento da base social de apoio do regime.

Agora vejamos as principais contradições e limitações dessa política agrária. Para tanto, foquemos o conteúdo de tal política e, sobretudo, seu caráter sócio-estrutural.

A política agrária imposta ao campesinato parcelar instaurou um sistema de dominação da classe camponesa-indígena que se concretizou num tipo de patronato político: o “Estado patrão”. A amálgama de relações de produção pré-capitalista com a outorga de certas concessões sociais e políticas de tipo capitalistas (abolição formal do colonato; direito a uma pequena parcela; direito de organização sindical camponesa e sufrágio universal) apareceu sob a forma de tutela do Estado sobre os camponeses parcelares, cujo elemento predominante foi o *clientelismo*, amplamente capitalizado pelos governos do MNR (1952-64) e pelos governos militares (1964-1982).

No penúltimo governo de Paz Estensoro se criou o Pacto Militar Camponês Anticomunista (abril de 1964) sob o comando do general. Barrientos. O governo Siles (1956-60) havia delegado a este militar a tarefa de pacificar as lutas intestinas entre os setores do campesinato, incentivadas pela acirrada luta de facções do MNR pela conquista do poder governamental via eleições. Albó e Barnadas (1985) sustentam que a final dos anos 50 se criaram “super-Estados” camponeses (amplas regiões controladas por caciques e caudilhos camponeses armados) que surgiram para defender tanto a Reforma Agrária como o governo. Tais “super-Estados” teriam entrado em guerra uns contra outros incentivados pelo governo. Mas, no fundamental, os camponeses teriam sido tutelados politicamente pelo Estado (MNR, militares), o que é designado pela termo “pongeaje (= servidão) política”.¹

Já entre 1964 e 1978 predominou a tutela militar: um tipo de patronato militar materializado no *Pacto-Militar Camponês*. Embora alguns setores do campesinato lutem pela sua autonomia nesse período, esta será conquistada pelo conjunto do campesinato somente entre 1979 e 1980: a aliança entre organizações sindicais do

¹ Esse “Estado patrão” também é evocado por Rivera (1983). Contudo, esses autores não conseguem perceber que trata-se de um processo de desorganização/reorganização característica do Estado burguês em relação às classes dominadas, principalmente do campesinato, que neste contexto cumpre o papel de classe apoio do bloco no poder; e que está articulado a um processo lento de conservação/dissolução das relações de produção pré-capitalistas no campo: a preservação da grande propriedade fundiária (e a impossibilidade de transformar esta classe em fração burguesa) e a implementação de uma política desenvolvimentista-populista pautada pela preservação da ordem social.

campo e da cidade na luta contra o regime militar concretizada pelo reingresso da *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolívia* (CSUTCB) à *Central Obrera Boliviana* (COB).

Assim, partimos da hipótese segundo a qual as relações de produção pré-capitalistas no campo viabilizaram práticas políticas que foram *potencializadas* pelo *clientelismo*², amplamente detectado por inúmeros autores como Alexander, Mitchel, Malloy, Zavaleta e Lavaud, entre outros. Mas foi interpretado como um fenômeno anormal e “perverso” - isto é, um fenômeno corruptor - ao longo do processo político boliviano dos anos 50, 60 e 70, sem diferenciar os dois tipos de relações e suas mudanças – isto é, relações de produção pré-capitalista e relações de produção capitalistas, com relativo predomínio destas últimas. Ou então, foi entendido como constitutivo da sociedade boliviana, entendida como caótica e instável por natureza, com alto índice de politização, como sustenta Lavaud (1991), apoiado nas teses defendidas por Huntington (1975) em relação às sociedades pretorianas de massa.

As relações de produção capitalistas caminham lentamente em nichos tipicamente inseridos em relações de trabalho assalariado e semi-assalariado: setor extrativo de minérios (estatal e privado), indústria manufatureira, e setor anexo à economia mineiro-extrativa (comércio importador-exportador e serviços: bancos, comércio, funcionalismo público). Num contexto em que a população boliviana mora majoritariamente no campo e sobrevive da economia de subsistência e com nível muito baixo de assalariamento ou não assalariada. Com efeito, no final dos anos 70 cerca da terceira parte da população boliviana vivia no campo (58% em 1976), com um ritmo de diminuição muito lento em 30 anos (72% em 1950 e 55,5% em 1980). Um relatório da CEPAL de 1982 registrou 380 mil famílias que dependiam da agricultura camponesa de subsistência nos anos 70; e outro documento do INE registra 697 mil pessoas integrantes da PEA agrícola de 1976 (46,4,% da PEA total), cuja maioria (86,3%) não era assalariada. Os dados da CEPAL (1982) sugerem que a PEA agrícola seria maior do que a registrada pelos dados oficiais: entre 55% e 60%. Albó (1976) sugere 1,5 milhão de pessoas que dependem da agricultura de subsistência.

Esse seria o outro caráter da economia boliviana qualificada por nós como agrário-camponesa (aqui incluído os nichos de agricultura ligeiramente modernizada na região leste do país). Nesse sentido, a economia do país pode ser enquadrada numa de tipo *enclave mineiro-extrativa*. Daí seu duplo caráter da formação social boliviana ainda vigente nas décadas de 70 e 80: agrário-camponesa e mineiro-extrativa.

A abolição formal no decreto da reforma agrária em 1953 (um ensaio foi feito dez anos antes) das relações de produção servis no campo boliviano não eliminou completamente tais relações de produção, sendo ainda conservadas – embora se detecte um lento processo de dissolução - nas décadas de 70 e 80 em algumas regiões onde predomina a grande e média propriedade fundiária e no campo em geral. Vários autores que analisaram o processo de transformação capitalista desencadeada pela Reforma Agrária boliviana detectaram relações de produção servis nas regiões sul (departamento de Chuquisaca) e sudeste (departamento de Santa Cruz, basicamente na província *Cordillera*) em plena década de 70.³ Nas regiões tradicionais com alta densidade de

² Dissemos potencializadas pelo clientelismo porque este fenômeno político, que não é pré-moderno ou pré-capitalista, mas regular nas democracias capitalistas centrais, inclusive nas democracias mais desenvolvidas, conforme mostram vários autores como, por exemplo, Theobald (1992).

³ Um significativo estudo sobre as relações sociais no campo boliviano, feito nas províncias sulinas do Departamento de Chuquisaca entre 1974 e 1976, foi realizado por Healy (1987). Sobre o departamento de Santa Cruz, ver Castillo & Ballerstaedt (1983), Bojanic (1988), Arrieta et al. (1990) e Ybarregaray (1992). No caso desta região, tanto os “junkers” e as frações agrárias e agro-industriais, como os representantes políticos destas classes (certas camadas médias), controlam os aparelhos estatais locais e

população camponesa-indígena (regiões andina e sub-andina), onde a distribuição de minifúndios foi mais acentuada, a maioria dos camponeses pobres (ex-colonos dependentes do patrão) liberta-se do trabalho compulsório (colonato) por obra da pressão do movimento operário mineiro em 1952, e passa a se converter em “*proprietário*” de uma pequena parcela de terra, em pequeno produtor agrícola e em trabalhador assalariado. O que não significa que tal libertação seja automática e completa, pois o grau de assalariamento no campo continuou sendo muito baixo ou nulo e conviveu simultaneamente com relações de produção servis e semi-servis.

Vejam os mais de perto. A terra ocupada pela maioria dos camponeses parcelares ainda pertencia juridicamente ao Estado. Trata-se de um dos aspectos essenciais da Reforma Agrária boliviana: a concessão feita pelo Estado a essa fração de classe dominada através da legislação agrária se configurou, simultaneamente, como tutela do Estado sobre o camponês parcelar e como agrilhoamento deste no minifúndio. Nossa análise detectou esse fenômeno que aparece no duplo dispositivo jurídico referente ao assunto na Constituição de 1967. Primeiro, o camponês parcelar não podia vender sua terra, conforme declara o artigo 167 (que reproduz os artigos 6 e 7 da Lei da Reforma Agrária de 1953 referente ao caráter da propriedade e posse da parcela pelo camponês): a parcela é declarada “intransferível” e “inalienável”. Porém o mesmo artigo demonstra o outro aspecto da reforma: embora mencione o não reconhecimento do latifúndio pelo Estado, este ao mesmo tempo o protege, o que aparece nos seguintes termos: “a média propriedade e a empresa agropecuária reconhecidas por lei gozam da proteção do Estado, desde que cumpram uma função econômica e social”. Este dispositivo jurídico (*função econômica e social*) mascara a proteção do Estado ao grande latifúndio. Segundo, o dono da terra é o Estado, que tem a prerrogativa de distribuir e redistribuir a propriedade agrária conforme as necessidades econômicas e sociais e de desenvolvimento rural (art. 165). Esses dispositivos jurídicos são reforçados por outro, no qual aparece claramente que a outorga dos títulos de propriedade estava condicionada pelo trabalho da terra: praticamente exigia a permanência do camponês na parcela concedida temporariamente pelo Estado, caso contrário perderia sua parcela.

Para complementar esse quadro, a tramitação dos títulos das mini-parcelas era bloqueada sistematicamente por inúmeras travas burocráticas: na maioria dos casos demorava mais de vinte anos – essa era a situação em que se encontravam a maioria dos camponeses no final dos anos 70 e inícios dos 80. Tratava-se de uma concessão parcial do Estado viabilizada politicamente pelo programa de Reforma Agrária, o que foi bem aproveitado pelas políticas agrárias do Estado populista e do Estado militar para agrilhoar o camponês à terra e assegurar lealdade política tanto aos dirigentes do MNR quanto aos militares.

Agora temos condições para completar a análise do conteúdo da política agrária do Estado formado em 1952. 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

regionais, não se diferenciando das práticas políticas das pequenas “elites agrárias” descritas por Healy: também açambarcaram os volumosos orçamentos públicos destinados para esta região, bem como os enormes recursos oriundos das regalias petrolíferas (18% e 11%) durante a década de 70. O famoso *Comité Pró Santa Cruz* não passou de um partido político regional que representou os interesses econômicos e políticos dessas classes proprietárias.

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.

Não se pode entender o conteúdo da política agrária boliviana pós-1953 sem relacioná-la com a estrutura fundiária e o sistema de dominação de classes que vigorou ao longo dos anos 60, 70 e 80. Para tanto, impõe-se uma breve caracterização da grande e média propriedade fundiária e as frações burguesas articuladas a essas classes sociais. Ao contrário do que mormente se sustenta, a grande propriedade fundiária, aliada política da velha burguesia mineira, saiu fortalecida no pós-1952. A Reforma Agrária não apenas consolidou mas também contribuiu com a maior concentração e expansão da grande propriedade fundiária – impulsionou uma transformação no campo de tipo *junker* na região leste do país. No processo de diferenciação, no seio destas classes, consoante ao tipo de desenvolvimento capitalista instaurado na Bolívia, pode-se detectar o surgimento de duas frações burguesas importantes: a agrário-comercial e a agro-industrial.⁴ Deste conjunto de classe emerge o capital agro-exportador que foi amplamente incentivado pelo Estado, principalmente na exportação de algodão, açúcar e álcool. Em geral, tais classes atravessam um período de fortalecimento político e relativo crescimento econômico, o que se expressou no atendimento de seus interesses econômicos pelo Estado militar através das políticas agrária e agrícola. A política

⁴ As frações preponderantes destas classes possuem as melhores terras na região tropical e subtropical do Leste do país: Pando, Beni, Santa Cruz (grande parte da região que hoje é chamada de “meia-lua”).

agrária instaurou, a partir de 1969, uma segunda fase de expansão e concentração da grande propriedade fundiária (a primeira fase de consolidação e expansão: 1953-69). Já a política agrícola viabilizou a transferência de capital ao setor via créditos estatais com fundos perdidos, isenção de impostos e subvenção dos preços dos principais produtos agro-industriais (algodão, açúcar, álcool etc.) e agropecuários.

Por outro lado, devemos salientar dois aspectos importantes do caráter destas classes e frações proprietárias. Os setores econômicos preponderantes pertencem à região de Santa Cruz (onde se concentra a maior parte da grande propriedade fundiária no país), dentre os quais se destaca o setor agro-exportador, porém, em geral, estes setores são representados politicamente pela burguesia agro-industrial através de seus principais órgãos corporativos de representação de interesses: principalmente a CAO (*Cámara Agropecuaria del Oriente*), CAINCO (*Cámara de Indústria e Comércio*) e FEGASACRUZ (*Federación de Ganaderos de Santa Cruz*). No seu conjunto, essas classes e frações de classe dominantes regionais *se apresentam*, de um lado, como aliados políticos do capital estrangeiro (bancário-financeiro e petrolífero) que participa na economia regional, e de outro, como inimigos políticos potenciais do centralismo burocrático da capital do país. Vale dizer, no seu discurso regionalista constante aparecem descarregando sua luta contra a “burguesia paceña” (La Paz) em clara alusão à burguesia mineiro-exportadora e à burguesia de Estado. Em suma, a luta econômica e política entre esses dois conjuntos de classe dominante apareceu, ao longo do período 1960-80, na forma de luta regional, luta esta que está relacionada com os conflitos e contradições no seio do bloco no poder.⁵

Vejamos outro aspecto importante da política agrária pós-1953. Essa política, que fazia parte da política de Estado de cunho desenvolvimentista, contribuiu com a criação das condições necessárias para a emergência de uma burguesia agro-industrial. Trata-se de um processo de criação de uma nova fração burguesa “pelo alto”, homólogo ao processo de emergência da *nova burguesia mineira* em detrimento da antiga burguesia mineira (barões do estanho). Estas duas importantes frações da burguesia boliviana - que aqui denominamos *burguesia interior* seguindo a análise de Poulantzas (1975), preponderaram na economia no período 1950-1980 - foram “criadas” pelo Estado boliviano e simultaneamente impulsionadas por este e pela política imperialista dos Estados Unidos. Mas especificamente, é o Estado boliviano que intervém na formação e consolidação destes dois núcleos de burguesia interior.⁶

⁵ Na literatura sociológica e política boliviana, este fenômeno político foi analisado basicamente a partir de dois ângulos. De um lado, as causas fundamentais da instabilidade política boliviana estariam nas lutas regionais, dinamizadas pelas oligarquias regionais, e não na luta de classes. O maior representante é Roca (1999:39), que sustenta a tese segundo a qual a história do país não é a história da luta de classes, mas a história de suas lutas regionais (Cf. também Calderon & Laserna 1983). De outro, o conjunto da classe proprietária fundiária aparece com uma dupla caracterização (feita por Zavaleta, Lavaud, entre outros): 1) a não diferenciação das classes e frações de classe da região de Santa Cruz, considerando-as de forma homogênea com o qualificativo de “*oligarquia cruceña*”; 2) esta teria detido a hegemonia política no período 1970-1980 (Ibarnegaray, Arrieta et al., entre outros). Essas caracterizações são altamente discutíveis, especialmente a última.

⁶ Zavaleta (1992:75-76) também detecta a criação dessas frações burguesas, só que as limita ao processo posterior a 1952 e a insere no quadro do Estado burguês que, segundo o autor, somente teria emergido na revolução de 52. Trata-se daquilo que nós denominamos, aqui, a criação dos dois núcleos da burguesia interior “pelo alto”, mas esse processo já estava ocorrendo na década de 40 e que se acentua a partir de 1952. E tal política obedeceu aos imperativos do *Relatório Bohan* (1942), elaborado por um funcionário estatal estadunidense Mervin Bohan (chefe da Missão Econômica dos Estados Unidos na Bolívia) o qual acabou virando o programa político do MNR. O Relatório foi reproduzido no plano econômico elaborado por W. Guevara em 1954 (*Plano Imediato de Política Econômica do Governo da Revolução Nacional* de 1955, que depois foi denominado *Plano de Diversificação da Produção*), o qual solicita abertamente a ajuda econômica norte-americana, endossando os imperativos políticos e econômicos do imperialismo

Referimo-nos aqui a emergência das frações burguesas agrária e agro-industrial do leste do país (região de Santa Cruz). Trata-se de um fenômeno de transformação “pelo alto” da “situação de classe” e de interesses econômicos de frações da grande propriedade fundiária em burguesias agrária e agro-industrial. Estas foram impulsionadas com a criação do Banco Agrícola em 1942 (processo semelhante à criação do Banco Mineiro em 1937 para beneficiar às emergentes frações da nova burguesia mineira, contra os barões do estanho) e, sobretudo, com a aplicação do *Relatório Bohan* pelos governos populistas (1952-64). Um dos objetivos centrais desse relatório era o de que o Estado devia criar as condições econômicas necessárias com o fim incentivar a substituição de importações de produtos agropecuários e agro-industriais. O que implicava fomentar – esse era o suposto implícito no relatório - a criação de burguesias agrárias e agro-industriais que deveriam se encarregar dessa tarefa, com o fim de eliminar a dependência do país em relação a importação de grãos e alimentos. Depois de 1952, a política desenvolvimentista do novo Estado, consoante com seu projeto de diversificação econômica, passa a promover a “criação” de uma burguesia industrial. Daí a plausibilidade da hipótese segundo a qual o programa industrial do regime do MNR (1952-64) foi o Relatório Bohan: o programa econômico do governo nacionalista-populista aplicado na sua integridade (constante no Plano Imediato de Política Econômica de 1954, que visava a diversificação econômica e a “marcha ao leste”).⁷ E o principal instrumento de política de Estado que viabilizou tal programa foi a Reforma Agrária de 1953, cujos principais aspectos já os conhecemos: a consolidação e expansão da grande e média propriedade fundiária. Tal política foi reforçada, simultaneamente, com os sucessivos planos governamentais de desenvolvimento e relatórios estadunidenses, conforme mencionado acima: o Plano de Estabilização Econômica de 1956, elaborado pelo banqueiro norte-americano Eder, conhecido como Plano Eder. O que implicou na manutenção e consolidação dos setores-chaves da economia boliviana: os extrativos (minérios, petróleo) e o agro-industrial.

Uma avaliação crítica da implementação do Relatório Bohan (políticas mineira e agrária) pelo Estado revela - ao contrário do que sustenta a maioria dos autores bolivianos - que não houve “claudicação” dos governos nacionalistas do MNR diante do imperialismo norte-americano, nem muito menos contradição em relação à aplicação desse relatório, que depois virou o programa do governo do MNR e concretizado nos planos de desenvolvimento e diversificação econômica. Esses governos bolivianos aplicam um plano de desenvolvimento que não é deles, mostrando assim a compatibilidade do regime do MNR (a despeito de sua postura nacionalista) com as políticas imperialistas: o objetivo fundamental era “criar” e fortalecer essas duas frações da burguesia interior boliviana, em detrimento, evidentemente, da expansão e diversificação industrial do próprio setor mineiro e do setor manufatureiro tradicional. Contudo, quando as frações da burguesia interior experimentam um crescimento

estadunidense na Bolívia no que diz respeito ao programa de substituição de importações de produtos agro-industriais e da “marcha ao leste”.

⁷ Essa hipótese é sugerida no trabalho de Arrieta et al. (1990:90, 179.) sobre o caráter da agricultura e da empresa modernizada em Santa Cruz. Além do mais, os autores fazem uma minuciosa análise dos planos de desenvolvimento para a agricultura à luz do Relatório Bohan (1990:144-48) e dos logros da política governamental do MNR constantes em *Bolivia: 10 años de Revolución* de 1962. O outro aspecto fundamental do Relatório era incentivar o governo boliviano na criação de condições de substituição de importações de alimentos e, por essa via – e este é o outro fator crucial, que não aparece na leitura desses autores – o de garantir, a médio e longo prazos, a extração de recursos energéticos (gás e petróleo) pelas firmas monopolistas estadunidenses. A “marcha ao leste” (região de inesgotável reserva desses produtos) deve ser entendida nesse contexto. A imposição do Novo Código do Petróleo (1955) aponta nessa direção.

econômico e fortalecimento político nos anos 60, passam a se opor à “política desenvolvimentista” viabilizada pelo Estado formado em 1952. Além disso, desconhecem seu “criador” (o Estado populista) e aplicam os golpes de 64 e 71 com o apoio dos militares conservadores.

Com a redefinição da ideologia nacionalista viabilizada pelas novas “categorias sociais” de Estado (militares, pessoal de Estado ou burocracia estatal), os governos militares instaurados em 1964 e, sobretudo, em 1971, levaram ao limite o projeto de desnacionalização da economia boliviana iniciado no Estado populista em proveito de um “capitalismo privado”. O que implicou na implementação contínua de uma política de Estado calcada no reforço dessas duas principais frações da burguesia interior. A influência do governo norte-americano, desde a década de 40, foi decisiva na aplicação dessa política de Estado na Bolívia: o seu objetivo era possibilitar a penetração do capital estadunidense no país, nomeadamente nos setores mineiro e petrolífero. As duas frações da burguesia interior mais importantes constituíram-se, assim, em “pontas de lança” (isto é, suas melhores aliadas) da penetração e expansão desse capital através do complexo processo de interiorização no seio da formação social capitalista periférica boliviana. O que redundou no reforço da economia de enclave ao longo do século XX, caracterizada como mineiro-exportadora e agrário-camponesa.

A economia camponesa de subsistência, articulada ao sistema de mini-parcelas, veio então a contribuir, direta ou indiretamente, no processo de expansão da economia “agrícola modernizada” e de consolidação da concentração do grande e meio latifúndio no país – dois aspectos decorrentes da política agrária impulsionada pela Reforma Agrária de 1953. Além disso, a reforma tentava fornecer grandes contingentes de força de trabalho barata à região onde se instaurou um nicho de produção agrícola modernizada no âmbito de um projeto mais amplo de capitalização do campo, financiado basicamente pela renda estanífera e petrolífera (sobretudo da primeira).

Para completarmos o quadro da implementação da política agrária com seu duplo caráter já apresentado, 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, grosso modo, 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 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.

Analisemos brevemente o último período no qual 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 centralização 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 (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.⁸

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

Importa agora 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 pobres junto com um programa de maquinização (basicamente fornecimento de tratores com preços subsidiados) e empréstimos financeiros sem juros

⁸ 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).

para os camponeses, mantendo a ilusão deste 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: a CAO. 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 apóio 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 seguridade 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 mini-fundiários (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 Ucuireña (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, que 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 Pueblos* (TCP).

O governo argumentou que em um ano e meio (2006-2007) teria distribuído cerca de seis milhões hectares aos camponeses 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, CSUTCB, organização de cocaleros e de colonizadores, 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*.⁹ 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 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 passou a defender os interesses do grande capital monopolista petrolífero que adquiriu amplas extensões de terra através de concessões draconianas feitas por aqueles governos e as quais aparecem 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

⁹ 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).

terra barata e a apropriação de grandes extensões de terras 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 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 Agrária 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 propriedade fundiária pelo setores proprietários. 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.¹⁰ 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.

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, 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.¹¹

¹⁰ “Cívicos aceptan reunirse con Evo, pero condicionan”, *El Deber*, 9/8/07 (edição eletrônica).

¹¹ 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

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.

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 CONFAGRO 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 e camponesas) para tentar conter a violência no campo e uma possível deflagração de “guerra civil”, na segunda fase a política de negociação com o grande latifúndio seguiu a lógica da *concertación* no âmbito macro-político. Vale dizer, o *Pacto de Unidade* 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 Assembléia Constituinte.

Por outro lado, existiram dois aspectos importantes em que o governo mostrou fraqueza e pré-disposição ao *pacto de unidade*: 1) 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; 2) 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 serve como concessão econômico-social para a massa camponesa e indígena pauperizadas com o fim de obter lealdade política ao regime

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.

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 denominada 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 agrilhoar 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 desmedro 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.¹² 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.

¹² 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.

Vejamos mais de perto no que diz respeito à política agrária. A Constituição aprovada em dezembro de 2007 dava sinais claros 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 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 2009¹³, 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 de que 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, média 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).

Segundo, no argumento de que *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).¹⁴

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:

¹³ 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.

¹⁴ 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”.

1) contra o latifúndio - o Estatuto Autônômico aparece “mais radical”: “perseguição e punição do latifúndio” (Art. 104); 2) reconhecimento, proteção e defesa das terras coletivas ou comunitárias indígenas originaria 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 (= distributivistas).

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.

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 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 Autônômico 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 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, favorecendo os indígenas e suas terras comunais, que geraria 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.¹⁵

Os conflitos provocados com ações de bloqueio ao programa governamental de dotação de títulos às comunidades indígenas ocorrem tanto nas regiões andinas e sub-andinas 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.¹⁶

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 (40 milhões de hectares) somente se saneou 35% do total de terras no país. Noutros termos, desde a vigência da Lei INRA, de cada 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Cf. “Expulsión a cocaleros del TIPNIS y queman un centenar de viviendas ilegales” (Bolpress, 1/10/2009).

meta de saneamento de 13 milhões de hectares, *das quais 7 milhões se encontram em Santa Cruz*.¹⁷

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, 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 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.

¹⁷ 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.

Conclusão

Ao longo deste trabalho temos analisado a política agrária boliviana e a estrutura da terra correspondente desde 1953, passando revista, grosso modo e esquematicamente, pelos regimes populista (governos do MNR: 1952-64), militar (1964-82), neoliberal (1985-2005) até chegar ao governo Morales. Detectamos que, ao longo de 60 anos, a política agrária estatal não modificou substancialmente a estrutura agrária definida logo após a Revolução Nacional de 1952, iniciada 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 política agrária de longo prazo contribuiu com a reprodução da estrutura agrária do país iniciada na década de 1950. A análise de tal política e da estrutura agrária revelou suas contradições, ambigüidades, retrocessos e conflitos entre as classes proprietárias e as grandes massas trabalhadoras, camponesas e indígenas. Basicamente revelou um padrão ou tipo de reforma agrária peculiar a política agrária boliviana adotou um padrão estrutural de Reforma Agrária conhecido como modelo *junker*, reproduzindo a longo prazo o grande latifúndio e o minifúndio, um processo de transformação capitalista do campo conduzida “pelo alto” caracterizada por nós como a dialética do latifúndio e do minifúndio. Tal processo de transformação capitalista revela, no caso boliviano, que é lento e eivado de lutas e conflitos sociais.

Apesar de que as transformações socioeconômicas encetadas pelo governo Morales são 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 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 solucionar as contradições. Só a história mostrará como se superarão tais limites e 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.
- ALMARAZ, Sergio. *El Poder y la Caída*. La Paz, Los Amigos del Libro, 1993. 6ª ed.
- _____. *Requiem para una República*. La Paz, Los Amigos del Libro, 1988. 4ª ed.
- ALEXANDER, Robert J. *The Bolivian National Revolution*. New Jersey: New Brunswick, 1958.
- _____. *Bolivia: past, present, and future of its politics*. New York: Praeger Publishers, 1982.

- 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>>.
- CALDERON, Fernando & LASERNA, Roberto (comp.). *El poder de las regiones*. Cochabamba: CERES, 1983.
- 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. “Desenvolvimento capitalista e Estado burguês na América Latina”. *Paper* apresentado no XI Encontro Nacional de Economia Política - Alternativas ao liberalismo na América Latina, de 13 a 16 de junho de 2006, Vitória (ES), Brasil, Sociedade Brasileira de Economia Política - SEP/Universidade Federal de Espírito Santo. 23 pp. Artigo disponibilizado em <http://www.sep.org.br/pt/artigo_list.php?id=1&ar_nome=&page=3 e <http://www.sep.org.br/artigo/_393_3d5f918e0e47e1c0eae34410ac0de47b.pdf>.
- _____. “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 agraria en Bolivia", *Revista Mexicana de Sociología*, N° 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 em <<http://www.econoticiasbolivia.com>>.
- _____. "La nueva constitución legaliza el saqueo de bolivia" (31/10/2008), disponible em <<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/>>.
- GARCIA, Fernando. *Razón de Estado y el empate histórico boliviano: 1952-1982*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1993.
- GARCIA Linera, Álvaro. "El evismo: lo nacionalpopular en acción", *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, n°. 19, julio 2006, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- _____. El "capitalismo andino-amazónico", *Le Monde Diplomatique*, Edición Chilena, Enero de 2006: <<http://www.lemondediplomatique.cl/El-capitalismo-andino-amazonico.html>>.
- _____. "Las élites compartem el poder", *Econoticias Bolivia*, 28/05/07 <www.econoticiasbolivia.com>.
- 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.
- HUNTINGTON, Samuel. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – BOLIVIA (INE). <<http://www.ine.gov.bo/asp/indicadores.asp?TI=2>>.
- KRUSE, Thomas. "La 'Guerra del Agua' en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas". In: De la Garza Toledo, E. (comp.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- LAVAUD, J. P. *L'instabilite Politique de l'Amérique Latine. Le cas bolivien*. Paris: Editions l'Harmattan, 1991.
- 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.
- _____. *Inviabilidad de la Democracia. Proletariado y Nación Oprimida*. La Paz, Ediciones El Amauta, 1980.
- _____. *Causas de la Inestabilidad Política y de la Crisis de las FF.AA.* La Paz, Ediciones Masas, 1983.
- _____. “La clase obrera después de 1952”. In: René Zavaleta (comp.). *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI, 1987. 2ª ed.
- _____. “Bolivia: de la Asamblea Popular al Golpe Fascista”. In: *Estudios Histórico-Políticos Sobre Bolivia*. La Paz: El Amauta, 1978.
- 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 <www.econoticiasbolivia.com>.
- _____. “Evo Morales y el neoliberalismo indígena”, *Econoticias Bolivia*, 1/4/06 <www.econoticiasbolivia.com>.
- _____. “Evo Morales y Bolivia: gestos populistas y fondo neoliberal”, *Econoticias Bolivia*, enero 2006 <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.rebellion.org/noticia.php?id=54061>>.
- POULANTZAS, Nicos. *Pouvoir politic et classes sociales*. Paris: Maspero, 1968, 2 Vol.
- _____. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- REGALSKY, Pablo. “Bolívia na encruzilhada: o governo de Morales e a política indígena”, *Revista Outubro*, n° 15, São Paulo, 2007, pp. 45-78.
- ROCA, J. Luis. *Fisionomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural Editores, 1999. 2ª ed.
- 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’”, *Rebellion*, 8/8/07 <<http://www.rebellion.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. *Classe Média e Sistema Político no Brasil*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985.
- _____. *República do Capital*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- _____. “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 Garcia 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 Bolívia. Site Rebellion.org, 20/05/2007 <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=51113>>.
- TESOLAKIS, Andreas A. “Una perspectiva histórica sobre la nueva nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia”. 22 p. <http://www.boliviaenmovimiento.net/Nacionalizacion_en_Bolivia.pdf>.
- THEOBALD, R. “On the Survival of Patronage in Development Societies”, *Archives Européennes de Sociologie*, Cambridge, nº 1, v. XXXIII, 1992. pp. 183-191.
- URIOSTE, Miguel. *La economía del campesino altioplánico en 1976*. La Paz: CEDLA, 1989.
- _____. “Balance de la reforma agraria en Bolivia. La reforma agraria inconclusa”, In: *Bolívia 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.
- ZAVALETA, René. “Bolivia: la fuerza de la masa. De Banzer a Guevara Arce”, *Nueva Sociedad*, Caracas, Nº 47. 1980.
- _____. “Las masas en Noviembre”. In: Zavaleta (comp.). *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI.
- _____. *Lo nacional-popular en Bolivia*. México: Siglo XXI, 1986.
- _____. *El Poder Dual. Problemas de la teoría del Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1987. 3ª ed.
- _____. *50 Años de Historia*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1992.
- _____. *La Caída del M.N.R. y la Conjunción de Noviembre*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1995.
- ZONDAG, Cornelius H. *La Economía Boliviana 1952-1965. La Revolución y sus consecuencias*. La Paz: Los Amigos del Libro, 1968.