



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

JOSÉ WILSON REIS FILHO

**POSSIBILIDADES E LIMITES DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO BRASIL A PARTIR DO NOVO CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO: UM ESTUDO COMPARADO COM EQUADOR E
BOLÍVIA**

JACAREZINHO – PR
2020

JOSÉ WILSON REIS FILHO

**POSSIBILIDADES E LIMITES DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO BRASIL A PARTIR DO NOVO CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO: UM ESTUDO COMPARADO COM EQUADOR E
BOLÍVIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Aquino

**JACAREZINHO – PR
2020**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Reis Filho, José Wilson

RR375p

Possibilidades e limites dos mecanismos de democracia participativa no Brasil a partir do novo constitucionalismo latino-americano: um estudo comparado com Equador e Bolívia / José Wilson Reis Filho; orientador Maurício de Aquino - Jacarezinho, 2020.
242 p.

Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica, 2020.

1. O novo constitucionalismo latino-americano: proposta pluralista para superação da colonialidade. 2. Da democracia participativa comparada. 3. Possibilidades e limites dos mecanismos de democracia participativa no Brasil. I. Aquino, Maurício de, orient. II. Título.

JOSÉ WILSON REIS FILHO

**POSSIBILIDADES E LIMITES DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA
PARTICIPATIVA NO BRASIL A PARTIR DO NOVO CONSTITUCIONALISMO
LATINO-AMERICANO: UM ESTUDO COMPARADO COM EQUADOR E
BOLÍVIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) da Universidade Estadual do Norte do Paraná, para defesa final como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, sendo aprovada pela Banca de Qualificação.

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Aquino

Orientador: Prof. Dr. Maurício de Aquino

Membro 2:

Membro 3:

Jacarezinho/PR, __ de _____ de 2020.

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UENP

*A meus pais, José Wilson e Valdene; a minha
avó, Teresinha; e a Flaviana, meu amor.*

AGRADECIMENTOS

Encerro, aqui, mais um grande desafio em minha vida; um esforço que está longe de ser solitário. É com certeza um empreendimento conjunto de seres. Sou imensamente agradecido a minha família e namorada, que são aqueles que acompanharam diretamente, dia após dia, essa caminhada difícil e foram pacientes, motivadores e acolhedores com a natural variação dos humores que uma pós-graduação *stricto sensu* oferece. Nesse mesmo sentido, não posso deixar de agradecer dois grandes amigos que também são minha família e que também diariamente, a qualquer tempo, sempre tiveram ao meu lado, literalmente. Refiro-me a meus dois gatos, o Dim (Aladim) e Titico (como os chamo carinhosamente). Seria injusto, ingrato e antropocêntrico de minha parte não lhes efetuar o devido reconhecimento. Seja dia, seja noite; faça chuva, faça sol; eram os dois meus fiéis companheiros que mesmo nos momentos de incertezas, angústias e aflição diante de livros e/ou de uma tela de computador, estavam ali comigo, deitados em cima da mesa, cada um de um lado das minhas coisas ou por vezes em cima delas, literalmente; mas estavam ali... para arrancar-me um sorriso diante dos cansaços das rotinas estressantes. Enquanto escrevo estes agradecimentos, uma cara redonda, peluda, bigoduda e com olhos azuis me fita sem compreender ao certo o que tanto esse humano está a fazer.

Não posso deixar de agradecer ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* da UENP por todo conhecimento me oferecido pelo corpo docente e pelas amizades que me foram proporcionadas na sala de aula – pessoas essas que contribuíram imensamente com suas experiências. Saio do Programa com uma cosmovisão totalmente diferente dantes.

De mais a mais, não hei de me esquecer do meu orientador, Maurício de Aquino, homem solazoso cuja serenidade e tamanho conhecimento são identificáveis de pronto ao olhá-lo no semblante. Suas aulas sobre História Social e Política do Direito no Brasil foram de grande valia não só a mim e minha pesquisa, como também a todos meus colegas. Agradeço imensamente a prestatividade e gentileza com que me orientou. Quando das minhas incertezas e nervosismos, sempre soube por palavras gentis me acalmar. Confesso que de fato meu ânimo mudava completamente a partir de seus incentivos. De coração, meu amigo, muito obrigado.

Por fim, agradeço a dois professores pelos quais tenho elevada estima: ao professor Fernando de Brito Alves, com o qual convivo há algum tempo e que foi quem me inseriu, noutra momento, no novo constitucionalismo latino-americano; e ao professor Jairo Lima – ambos pelas orientações pertinentes que me foram dadas na banca de qualificação.

Muito obrigado a todos!

*“A democracia? Vocês sabem o que
é? O poder de os piolhos comerem os
leões.”*

Georges Clemenceau

REIS FILHO, José Wilson. **Possibilidades e limites dos mecanismos de democracia participativa no Brasil a partir do novo constitucionalismo latino-americano: um estudo comparado com Equador e Bolívia**. 2020. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

RESUMO

A presente pesquisa tratou das possibilidades e limites dos mecanismos de democracia participativa no Brasil a partir do novo constitucionalismo latino-americano, através de um estudo comparado com Equador e Bolívia. As Constituições desses dois países (2008 e 2009, respectivamente) são os expoentes máximos dessa nova perspectiva constitucional que culmina no final da primeira década do século XXI e representa uma verdadeira quebra de paradigmas ao romper com o tradicional constitucionalismo europeu na sua lógica moderna excludora, construindo uma teoria da Constituição a partir da cosmovisão do Outro. Assim, pretende pela refundação do pacto social para profundas transformações sociais, políticas e econômicas a partir de uma nova diretriz político-jurídica. Nesse relevante contexto, dentre as inovações havidas, tem-se a revisão de conceitos como participação popular e legitimidade, com modificações profundas no campo democrático rumo a uma democracia substantiva em prol da soberania popular – e é sobre esse âmbito que a pesquisa se debruçou; na medida em que o que se vê, hoje, no Brasil, em que pesem os avanços pós-Constituição de 1988, é uma Constituição que no fundo não é tão “cidadã” como se pregou, marcada por um (hiper)presidencialismo de coalizão nocivo e regido por uma partidocracia que tem ceifado dos brasileiros um futuro diferente, digno e com mudanças substanciais no campo da justiça e igualdade sociais. Vê-se uma cidadania segregada de efetivos poderes de ingerência nas decisões estatais e preterida por relações fisiológicas que ganham força no plano de fundo e que parecem por vezes ditar os rumos do país. Buscar inspiração nas experiências constitucionais dos países andinos apontados – aprender com o Outro – é um caminho sensato e profícuo, permitindo uma autorreflexão adequada à espécie. A hipótese ora ventilada identificou atualmente no Brasil uma espécie de “soberania popular assistida”, controlada por meio da colonialidade do poder arraigada no núcleo básico da organização dos poderes da Constituição – a sala das máquinas, o *kernel* constitucional –, que se utiliza do (hiper)presidencialismo de coalizão para atingir interesses outros que não os públicos primários. A partir de um estudo comparado da democracia participativa e seus mecanismos em cada um dos países vizinhos referidos e, igualmente, diagnosticando o contexto democrático brasileiro, a participação popular e os mecanismos a ela disponibilizados, procurou-se extrair dos países comparados contribuições à criação, ao aperfeiçoamento, revigoração ou até mesmo à reformulação, no todo ou em parte, dos mecanismos de democracia participativa brasileiros, especialmente os diretos, necessários a um substancial empoderamento popular; mas isso tudo sem se olvidar da necessidade de uma educação brasileira voltada à participação democrática. Para implementar a proposta, partiu-se do método analítico, dedutivo e crítico, com apoio das lições de Pierre Legrand sobre como ler o direito estrangeiro, tudo amparado basicamente em doutrinas, outros estudos e em legislações dos países envolvidos.

Palavras-chave: Direito comparado. Mecanismos de democracia participativa no Brasil. Novo constitucionalismo latino-americano. Soberania popular assistida. Presidencialismo de coalizão.

REIS FILHO, José Wilson. **Possibilities and limits of participatory democracy mechanisms in Brazil from the new Latin American constitutionalism: a study compared with Ecuador and Bolivia.** 2020. Masters dissertation — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ABSTRACT

The present research dealt with the possibilities and limits of the mechanisms of participatory democracy in Brazil from the new Latin American constitutionalism, through a comparative study with Ecuador and Bolivia. The constitutions of these two countries (2008 and 2009, respectively) are the prime exponents of this new constitutional perspective that culminates at the end of the first decade of the 21st century and represents a real break from paradigms by breaking with traditional European constitutionalism in its exclusive modern logic, building a theory of the Constitution from the worldview of the Other. Thus, it intends for the refounding of the social pact for profound social, political and economic transformations based on a new political-legal guideline. In this relevant context, among the innovations, there is the revision of concepts such as popular participation and legitimacy, with profound changes in the democratic field towards a substantive democracy in favor of popular sovereignty - and it is about this scope that the research has focused; to the extent that it sees, today, in Brazil, in which, in the spite of the post-Constitution of 1988 advances, in fact it is not a “citizen” Constitution as it was recorded, marked by a harmful (hyper) presidentialism of coalition ruled by political parties that destruct the chances of Brazilians of a different future, dignified and with substantial changes in the field of justice and social interests. There is a citizenship segregated from effective decision-making powers of Estate and pretermited by physiological relationships that gain strength in the background and sometimes seem to dictate the direction of the country. Seeking inspiration in the constitutional experiences of the andean countries mentioned - learning from the Other - is a sensible and fruitful path, allowing for self-reflection appropriate to the opportunity. The hypothesis is that’s currently identified in Brazil a kind of “assisted popular sovereignty”, controlled through the coloniality of power rooted in the basic nucleus of the organization of the powers of the Constitution - the engine room, or constitutional *kernel* -, which uses coalition (hyper)presidentialism to target other interests that are not public primary interests. From a study analyzed by participatory democracy and its engines in each of the neighboring countries, and equally, diagnosing the Brazilian democratic context, the popular participation and the engines available to it, try to extract from the compared countries contributions, to improve, invigorate or even even to reformulate, completely or not, of the mechanisms of Brazilian participatory democracy, especially the direct, necessary to a substantial popular empowerment; but all of this without forgetting the need for a Brazilian education aimed at democratic participation. To implement the proposal, we started with the analytical, deductive and critical method, with support from the lessons of Pierre Legrand on how to read foreign law, all supported basically on doctrines, other studies and on the legislation of the countries involved.

Keywords: Assisted popular sovereignty. Comparative law. Coalition presidentialism. Mechanisms of participatory democracy in Brazil. New Latin American Constitutionalism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE – Acción Democrática Ecuatoriana
ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
CBJP – Comissão Brasileira de Justiça e Paz
CF – Constituição Federal
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
COB – Central Obrera Boliviana
DACI – Departamento de Análise Criminal e Inteligência da Polícia Boliviana
FUT – Frente Unitario de Trabajadores
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INE – Instituto Nacional de Estatística do Estado Plurinacional de Bolivia
MAS – Movimiento al Socialismo
MIR – Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR – Movimento Nacionalista Revolucionário
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
OEA – Organização dos Estados Americanos
OEP – Órgano Electoral Plurinacional
OP – Orçamento Participativo
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PSL – Partido Social Liberal
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT – Partido dos Trabalhadores
STF – Supremo Tribunal Federal
TIPNIS – Território Indígena Parque Nacional Isiboro Séure
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UDP – Unidad Democrática y Popular
UNP – Unión Nacionalista del Pueblo
YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 2 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: PROPOSTA PLURALISTA PARA A SUPERAÇÃO DA COLONIALIDADE. | 13 |
| 2.1 Considerações históricas necessárias à finalidade do estudo: a colonialidade como legado e suas repercussões..... | 14 |
| 2.2 O constitucionalismo pluralista: sua resplandecência e atributos..... | 33 |
| 3 DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMPARADA..... | 61 |
| 3.1 A constante tensão e riscos na democracia latino-americana: as conquistas e a participação popular turbadas..... | 61 |
| 3.2 Critério terminológico adotado em torno da democracia participativa no estudo..... | 89 |
| 3.3 A democracia participativa no Equador e seus mecanismos..... | 93 |
| 3.4 A democracia participativa na Bolívia e seus mecanismos..... | 118 |
| 4 POSSIBILIDADES E LIMITES DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL..... | 146 |
| 4.1 Da democracia brasileira: um diagnóstico da participação popular e mecanismos participativos..... | 147 |
| 4.2 A possibilidade de aportes de vizinhança e limitações..... | 180 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 225 |
| REFERÊNCIAS..... | 229 |

1 INTRODUÇÃO

O fim da primeira década do século XXI é deveras marcante em termos de constitucionalismo na América Latina. Na região, observa-se o desabrochar de uma nova perspectiva constitucional ansiosa por profundas transformações sociais, políticas e econômicas a partir de uma verdadeira refundação do pacto social que subverte o tradicional constitucionalismo europeu na sua lógica moderna exclusora.

Muito tem se falado sobre o que vem sendo concebido como novo constitucionalismo latino-americano, também denominado de constitucionalismo pluralista (índigena ou andino), cujos expoentes máximos são, atualmente, as Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009).

A nova perspectiva representa uma verdadeira quebra de paradigmas ao reformular a teoria da Constituição de acordo com a cosmovisão do Outro, dos colonizados, daqueles que sempre foram negados, negligenciados, estigmatizados, invisibilizados e excluídos pela racionalidade moderna eurocentrista. Trata-se de um constitucionalismo construído desde baixo (de *abajo*), da base, e por isso mesmo – nessa percepção – é popular. A partir de uma nova diretriz político-jurídica, constrói-se uma teoria adequada às várias especificidades e pluralidades dos latino-americanos, o que lhe rende um caráter autêntico, audacioso, revolucionário, comprometido, ainda que inacabado e não isento de falhas.

Dentre suas inúmeras características, oportunamente tratadas, a que se destaca para fins da presente pesquisa é a revisão de conceitos como participação popular e legitimidade, com modificações profundas no campo democrático rumo a uma democracia substantiva; ao ponto de, finalmente, se falar numa verdadeira soberania popular que sobreleva ao protagonismo os historicamente excluídos, os quais, livrando-se da mordaza histórica, agora têm voz, têm seus interesses levados em consideração e demandam emancipação, melhorias e justiça sociais. Para tanto, não se contenta com a tradicional, insatisfatória e decadente democracia representativa que até então se restringiu, na região, a prestigiar seletos grupos elitistas, oligárquicos e burocráticos sob a égide capitalista. Pretende-se, agora, por uma democracia de alta intensidade, consideravelmente participativa em todos os níveis de governo, de gestão pública; uma cidadania ativa que não se contenta apenas com o poder de influir, de intervir, de deliberar, mas, sim, decidir efetivamente em relevantes questões por mecanismos diretos de participação – e os novos textos constitucionais apostam bastante nisso.

Se no campo democrático esses países avançaram consideravelmente, conquanto não perfeitamente (evita-se, aqui, romantismos teóricos), por outro lado, o Brasil pós-ditadura foi

condicionado a acreditar que sua Constituição de 1988 é verdadeiramente Cidadã, sendo que uma análise mais aprofundada a partir do ponto de vista participativo impede que ela ostente esse semblante plenamente. Nosso (hiper)presidencialismo de coalizão, capitaneado por uma partidocracia e conjugado a um arranjo institucional difícil (não tratado em específico nessa pesquisa) parece ceifar dos brasileiros um futuro diferente, digno e com mudanças substanciais no campo da justiça e igualdade sociais. Age de modo a segregar os cidadãos de efetivos poderes de ingerência nas decisões estatais, enquanto que no plano de fundo as relações fisiológicas ganham força e parecem por vezes ditar os rumos do país.

Logo, entender como o Brasil se insere no panorama democrático vanguardista é relevante para uma autorreflexão sobre a atual situação na qual nos encontramos. A partir das experiências democráticas ora vivenciadas no Equador e na Bolívia, com base na análise do campo democrático de cada um desses países juntamente com os mecanismos participativos à disposição da respectiva população – tudo contextualizado sob a perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano –, preza-se por um estudo comparado com a democracia participativa do Brasil, identificando-se as possibilidades e limites dos seus mecanismos na conjuntura atual. Isso para que se possa extrair dos países comparados contribuições à criação, ao aperfeiçoamento, revigoramento ou até mesmo à reformulação, no todo ou em parte, dos mecanismos de democracia participativa brasileiros.

Para lograr êxito na proposta, utilizando-se de recursos metodológicos dedutivos, analíticos e críticos, através de balizada doutrina, outros estudos e legislações, além de adotar como premissa metodológica os ensinamentos de Pierre Legrand (2018) sobre como ler o direito estrangeiro, isto é, utilizando uma hermenêutica sob uma perspectiva de alteridade e agregação, dividiu-se a presente pesquisa em basicamente três capítulos.

No primeiro, é realizado um estudo sobre em que consiste o novo constitucionalismo latino-americano. Para tanto, a tratativa é dividida em dois blocos: um com viés mais histórico, que estuda a relação de colonialidade herdada da antiga sistemática colonial europeia pelos latino-americanos e contra a qual a nova perspectiva constitucional se empenha para extirpar; e outro que trata do seu processo de formação e dos seus atributos.

No segundo capítulo, realiza-se um estudo de democracia participativa comparada, chamando a atenção num primeiro momento para a atual tensão e riscos de retrocessos na democracia latino-americana, principalmente em relação à participação popular; para então, depois, esclarecidos determinados critérios terminológicos, realizar uma análise mais detida dos campos democráticos e mecanismos participativos do Equador e da Bolívia.

Já no último capítulo, a partir da análise da democracia brasileira por meio de um diagnóstico da participação popular e mecanismos participativos nela inseridos é que se refletirá sobre quais as possibilidades e os limites dos atuais mecanismos participativos brasileiros diante de possíveis aportes de vizinha.

Sustenta-se que o que se vive atualmente no Brasil é uma *soberania popular assistida*, isto é, dependente, cuidadosamente controlada e condicionada, manipulada pela colonialidade do poder – uma das continuidades do velho constitucionalismo estrategicamente arraigada na sala das máquinas (no *kernel*) da Constituição de 1988, isto é, o núcleo básico da organização dos poderes –; que se utiliza do (hiper)presidencialismo de coalizão para atingir interesses outros que não os públicos primários.

Com base nisso, a partir do estudo do processo democrático dos países andinos estudados e seus mecanismos de democracia participativa, concluiu-se que para além de um imprescindível rearranjo institucional, falta aos brasileiros mecanismos de democracia direta que os empoderem a ponto de permitir que adentrem na sala das máquinas e intervenham efetivamente em assuntos-chave de Estado. Para tanto, são apresentadas sugestões de mecanismos diretos de participação inspirados naqueles equatorianos e bolivianos.

Enfim, sustenta-se a necessidade da educação da população brasileira para participação democrática e para a utilização mais consciente e eficaz dos mecanismos participativos, principalmente os sugeridos, ao seu dispor – algo caro historicamente aos brasileiros.

2 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: PROPOSTA PLURALISTA PARA A SUPERAÇÃO DA COLONIALIDADE

Examinar o fenômeno do novo constitucionalismo latino-americano – também denominado de indígena, andino ou pluralista – e suas implicações não significa um mero estudo de uma das facetas ou fases do constitucionalismo na sua historicidade. Para muito além, representa a análise de um “*fenômeno-ruptura*”, de quebra de um paradigma eurocêntrico de negação, uniforme, homogeneizador, solapador, alienígena em relação ao Outro (aqui representado pelos latino-americanos em sua vasta pluralidade de povos, línguas e culturas, historicamente excluídos pela racionalidade moderna) e articulado especialmente a partir de uma sistemática exploratória com raízes históricas profundas na colonização vivenciada no passado, cujos malefícios ainda têm se perpetuado conquanto haja empenho para erradicá-los.

Seu ponto de maturação amplamente reconhecido se dá com o advento das Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009) – melhor analisadas em tópicos e capítulos seguintes –, valendo destacar por ora que o que o singulariza é a inquietação, a perseverança, a resiliência e – principalmente – a emergência de novos atores sociais antes negados historicamente (*e.g.*, os indígenas), os quais lhe concedem ampla legitimidade; sobreleva-se uma força de vontade em deixar para trás, ou melhor, superar o antigo modelo de Estado-nação europeu, sem dúvida incompatível com a pluralidade latino-americana, bem como tentar erradicar a colonialidade dele herdada pelos novos Estados, para ao final criar *Constituições Fortes*, inclusivas, genuínas, que exsudem a refundação de um pacto social reestruturado às especificidades da pluralidade que é natural dos latino-americanos.

No contexto, dentre os avanços, é irrefragável que dentre os principais, senão o principal, é a possibilidade da participação ativa da população (protagonista) nos assuntos deliberativos estatais por meio de mecanismos de democracia direta. Passa-se, então, a existir uma considerável aproximação entre cidadãos e os respectivos Estados (agora autodenominados de plurinacionais), ocupando estes uma posição-chave na persecução e concretização da justiça social; diferentemente da antiga dinâmica que tão somente contribuía à manutenção ou potencialização da pobreza e demais desigualdades sociais, isso quando não favorecia o aparecimento de ditaduras.

Desse contexto marcado por profundas desigualdades e injustiça sociais, emerge o novo constitucionalismo latino-americano, recebendo até mesmo o adjetivo de constitucionalismo do *mal-estar latino-americano*, haja vista uma quase ausência do Estado do bem-estar social na América Latina; não por acaso, o fenômeno acaba emergindo como um *constitucionalismo*

necessario (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2005), procurando pela construção de uma nova cosmovisão que permita que o Outro latino-americano alije o sentimento de estigmatização que lhe acoima e passe a se reconhecer como ator social protagonista (reconhecendo-se como a “Si mesmo”) de uma nova história na qual não figure tão somente como expectador da dinâmica política, social e econômica de seu Estado, mas, sim, como sujeito ativo capaz de influenciar o seu tempo.

Por isso, abordar o novo constitucionalismo latino-americano é abordar Constituições *Revolucionárias* (Viciano Pastor e Martínez Dalmau), *Transformadoras* (Boaventura de Sousa Santos, Viciano Pastor e Martínez Dalmau), *Aspiracionales* (Maurício García), de mudança de base, de ruptura, de proeminência dos marginalizados (STRECK; OLIVEIRA, 2016). Tratam-se de constituições com rica carga valorativa, social, histórica.

Logo, sendo decorrência de um processo histórico complexo, para uma boa e suficiente compreensão de sua dinâmica, atributos e significados envolvidos tem-se por imprescindível, pois, uma contextualização histórica delimitada passando objetivamente pela sua gênese colonial e o pós-independência para, então, proceder a uma análise mais detida a partir de meados do século XX, momento de deflagração propriamente dito de todo o processo. A partir daí é que poder-se-á melhor compreender os contornos de suas características.

2.1 Considerações históricas necessárias à finalidade do estudo: a colonialidade como legado e suas repercussões

Consoante já salientado alhures, o novo constitucionalismo latino-americano é um fenômeno constitucional de raízes históricas profundas: sua gênese está indubitavelmente atrelada principalmente ao período colonial hispânico vivido na região andina.

A análise histórica balizada do DNA latino-americano de certa forma implica revolver antigas feridas, algumas de certa forma ainda abertas, porém num processo arduo, paulatino e desafiador de cicatrização. Nela, há um legado do período colonial de suma relevância merecedor de abordagem mais abaixo e que acompanha o processo de desenvolvimento (*el desarrollo*) do constitucionalismo pluralista até os dias atuais, tendo ele repercussão direta na democracia participativa latino-americana e seus mecanismos: trata-se da formação da colonialidade (a partir do colonialismo), a qual se encontra atrelada à marginalização, negação e encobrimento do Outro latino-americano (predominantemente representado pelos povos indígenas, mas posteriormente complementado por outras minorias, tais como os

afrodescendentes e as mulheres, *e.g.*) por meio de um pensamento abissal – conforme articulado por Boaventura de Sousa Santos (2009) – explanado mais adiante.

Deveras, o legado destacado pode ser percebido desde as constituições latino-americanas pós-independência em geral, as quais estavam muito distantes da realidade da vasta maioria das populações por elas regidas nos respectivos territórios, ignorando seus interesses materiais e suas aspirações sociais ao marginalizá-los e conformá-los a valores, modos de vida, línguas, direito, religiões e culturas do além-mar. Inclusive, por essa perda de contato com a realidade, subsumem-se às chamadas constituições nominais, classificação ontológica preconizada por Karl Loewenstein, segundo a qual, malgrado uma constituição seja juridicamente válida, existe uma carência de realidade existencial ante a falta de adaptação do processo político às suas normas (BERCOVICI, 2016; MARTINS, 2017).

Esse panorama implicou na inexistência de constituições e Estados verdadeiramente materiais nos países latino-americanos (partindo-se de uma visão neoconstitucional¹), vislumbrando-se que a noção de poder constituinte originário apareceria no pós-independência como um ente meramente figurativo, quiçá posição ou de existência duvidável. Faltar-se-ia, aí, o clássico sentido sociológico de constituição de Ferdinand Lassalle (2014, p. 57), segundo o qual

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar.

Por certo é que essa conjuntura nada mais é do que um reflexo, ou melhor, uma reprodução da sistemática do antigo modelo colonial (prestigiador e a serviço do então mercantilismo) que seguiu latente na estrutura do pacto social dos países então recém-independentes. Como apontado por Wolkmer (2010), o que houve foi apenas a reestruturação do antigo sistema, sem uma ruptura significativa na ordem social, econômica e político-

¹ Ponderando a respeito, Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2012, p. 159-160, tradução livre) explicam que: “[...] o neoconstitucionalismo tem insistido na diferenciação entre o conceito formal e material de Estado constitucional. A distinção consiste em entender que não é um Estado constitucional aquele Estado que conta com um texto que se autodenomina Constituição (conceito formal), senão aquele que conta com uma Constituição em sentido próprio (conceito material), é dizer, fruto da legitimidade democrática e que conta com instrumentos que garantem a limitação de poder e a efetividade dos direitos contemplados no texto constitucional. Desde esta posição, o Estado constitucional é um conceito em constante construção pois sempre deve estar lutando por conseguir fazer efetivos seus dois elementos fundamentais: o de legitimidade democrática e o de normatividade.[...]”.

constitucional, de modo que aos poucos as velhas estruturas agrárias e elitistas retornaram para atender ao ideário econômico capitalista, pautado no liberalismo individualista e na filosofia positivista. É justamente essa latência, a qual inclui principalmente padrões de exclusão social, que caracteriza a colonialidade, cujo conceito é suficientemente delimitado por Aníbal Quijano (2009, p. 73), para quem ela é

[...] um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial do poder capitalista. Sustenta-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido do padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social cotidiana e da escala societal. Origina-se e mundializa-se a partir da América.

A colonialidade representa um fruto rançoso do colonialismo, termo este que na toada de Quijano (2009) representa propriamente a relação de controle político e jurisdicional e exploração de recursos tanto naturais quanto sociais de uma população por outra de fora do território explorado; no caso, além-mar (v.g. relação entre metrópole e colônia). É através dela que as antigas formas de dominação do poder e exploração se reestruturaram e seguiram hígdas nas mãos de uma minoria elitista, concentradora dos recursos, enquanto a imensa maioria da população permaneceu ao relento marginalizada e sem voz alguma.

De mais a mais, a sistemática colonial também trouxe consigo a noção da qualificação/classificação do latino-americano como o “Outro” dentro da perspectiva da alteridade. Consoante estudo a esse respeito anteriormente realizado (REIS FILHO; AQUINO, 2018), tem-se que a modernidade trouxe à tona a relação de ipseidade (a relação com o “eu”, consigo) com a alteridade (o “Outro”). Essa ipseidade é europeia, fundida sob a racionalidade eurocêntrica, traz consigo o arrogante *ego* moderno, que situa o europeu como “centro” universal do acontecimento humano, um verdadeiro “missionário da civilização em todo mundo”; e como tal, auto impõe-se superior o bastante para menosprezar qualquer igualdade ou consideração por aquele então “recém-descoberto”, o estranho, o selvagem, seres bestiais acéfalos que como sequer professavam sua fé seriam indignos e, por conseguinte, rebaixados à categoria de sub-humanos, sem alma (*anima nullius*) (SANTOS, 2009; DUSSEL, 2009). Logo, qualquer violência em prol de um “bem-intencionado” projeto de civilização restaria justificada pela inadequação de tais seres aos padrões europeus. Não à toa, Dussel chamou esse comportamento de *falácia desenvolvimentista* (um engodo, a bem da verdade), esclarecendo que ele se dá uma vez que se “[...] parte da superioridade da própria cultura simplesmente por ser a própria [...]”, isto é, por destoar o estranho dela “própria” (2009, p. 296).

Para deixar clara essa lógica de cinismo e hipocrisia da racionalidade europeia, é digno de destaque o chamado *mito difusionista do vazio* de James Morris Blaut, que demonstra qual a consideração do colonizador para com os colonizados:

Esta proposição do vazio reivindica uma série de coisas, cada uma delas sobreposta às restantes em camadas sucessivas: (i) Uma região não-europeia encontra-se vazia ou praticamente desabitada de gente (razão pela qual a fixação de colonos europeus não implica qualquer deslocação de povos nativos). (ii) A região não possui uma população fixa: os habitantes caracterizam-se pela mobilidade, pelo nomadismo, pela errância (e, por isso, a fixação europeia não viola nenhuma soberania política, uma vez que os nómadas não reclamam para si o território). (iii) As culturas desta região não possuem um entendimento do que seja a propriedade privada – quer dizer, a região desconhece quaisquer direitos e pretensões à propriedade (daí os ocupantes coloniais poderem dar terras livremente aos colonos, já que ninguém é dono delas). A camada final, aplicada a todos os do sector externo, corresponde a um vazio de criatividade intelectual e de valores espirituais, por vezes descrito pelos europeus [...] como sendo uma ausência de ‘racionalidade’. (BLAUT *apud* MALDONADO-TORRES, 2009, p. 351)

Vê-se, pois, que o projeto civilizatório europeu aparece como parte igualmente do que se tem por *mito da modernidade* – Dussel (1994) –, uma vez que se esta representou alguma importância na Europa, aos latino-americanos – o Outro – trouxe apenas solapamento, exploração, subjugação, anulação e invisibilidade: um verdadeiro encobrimento; que ao final das contas o fagocitou/incorporou como coisa e mero instrumento para fins de obtenção de lucro junto ao sistema capitalista, ora como “encomendado” (os índios à serviço do conquistador que eram retribuídos com a catequese), ora como um “assalariado” nas futuras fazendas, ou como africano escravo nos engenhos de cana-de-açúcar ou outros produtos tropicais. E de forma mendaz, o mito, como máscara de um projeto civilizatório hegemônico, relegou ao Outro – inocente e oprimido – a culpa pela sua própria condição pífia, enquanto o europeu saiu inocentado e expurgado de todos os seus pecados. O Outro estaria tão somente suportando o custo necessário da modernização através de uma violência sacrificadora (DUSSEL, 1994; REIS FILHO; AQUINO, 2018).

Logo, percebe-se que a modernidade foi ambivalente, podendo ser metaforicamente comparada a uma moeda da qual apenas um dos lados foi mostrado (REIS FILHO; AQUINO, 2018); sobre o chão, apenas uma face permanece inerte e exibida para o mundo enquanto a outra face tende ao encoberto perpétuo; isso até que alguma força sobrepujante lhe permita experimentar o alvor proporcionado pela inversão física.

A metáfora encontra harmonia com o conhecido pensamento abissal de Boaventura de Sousa Santos (2009) constante na obra *Epistemologias do Sul* – citado no início do presente capítulo. Para explicar a sistemática da negação e do encoberto do Outro pela cosmovisão

eurocêntrica, o autor realiza uma separação do mundo em duas partes antagônicas, cuja dicotomia é representada por uma linha. Numa delas, no “deste lado da linha”, está a hegemonia eurocêntrica, solopsista, exploradora, egocêntrica, que julga o que é verdadeiro ou falso e dita o que é conhecimento ou não – é apontado como o Norte metafórico; enquanto que o Sul está no “outro lado da linha”, justamente ocupado pelo Outro que é explorado, negado e posto na invisibilidade. Segundo o autor português, a relação entre os dois lados da linha é caracterizada por uma dicotomia radical ao ponto de ser impossível uma “co-presença” deles; aliás, “este lado da linha” procura simplesmente tolher o “outro lado da linha”.

A divisão é tal que “o outro lado da linha” desaparece enquanto realidade, torna-se inexistente, e é mesmo produzido como inexistente. Inexistência significa não existir sob qualquer forma de ser relevante ou compreensível. Tudo aquilo que é produzido como inexistente é excluído de forma radical porque permanece exterior ao universo que a própria concepção aceita de inclusão considera como sendo o Outro. (p. 23-24)

Nessa relação regida pela cosmovisão europeia egocêntrica, o Sul metafórico acaba funcionando como um verdadeiro quintal europeu para exploração predatória, possuindo a relação, ainda, contornos um tanto peculiares que lembram relações biológicas experimentadas na natureza. Isso porque,

De um modo geral, [...] o Outro (“o outro lado da linha”) acaba servindo tão apenas como instrumento e ao mesmo tempo matéria-prima para o “deste lado da linha”, o que confere vestes de verdadeira confusão entre um amensalismo com um parasitismo quando o lado dominante explora/suga o “outro lado da linha” (sem extingui-lo, pois dele depende) e, concomitantemente, procura zelar para que este se mantenha tanto subjugado como ocultado – daí a impossibilidade da “co-presença” dos dois lados da linha. (REIS FILHO; AQUINO, 2018, p.32)

Pela colonialidade e a lógica abissal que a acompanha, não houve que se falar em alguma epistemologia do Sul, uma vez que todo saber local (cultura, folclore, conhecimentos sobre a natureza, entre outros) foi desdenhado e menosprezado como um saber inferior, porquanto o único conhecimento válido era o conhecimento eleito pelo conquistador como tal, qual seja, o científico. Boaventura de Sousa Santos (2009) chega a classificar o episódio como um epistemicídio em prol de uma missão colonizadora com intento claro de homogeneização do mundo. Como é pontuado pelo autor, os conhecimentos então existentes no Sul não passaram de saberes locais e contextuais, servindo tão somente como matéria-prima para alimentar o conhecimento científico, bem como um instrumento de governo indireto, dando a falsa impressão aos povos de serem autogovernados. Visualiza-se um desperdício de experiência

social, política e cultural de mundo – subjugada pela epistemologia dominante – que implica uma grave perda de autorreferência aos latino-americanos.

Gladstone Leonel da Silva Júnior (2014), discorrendo a respeito de uma configuração global de um sistema-mundo no qual no centro está o ideal capitalista emanado de parte do continente europeu, explana – pautado nas pontuações de Aníbal Quijano – que das várias identidades presentes no continente americano, acabou-se por se conceber uma única identidade para todas, qual seja, a classificação racial geral de índio. Tratou-se de uma identidade colonial negativa criada pelo padrão da racionalidade moderna numa conjuntura na qual o colonizador, autoqualificado de raça superior, primeiramente expropriou o colonizado, depois o reprimiu o quanto pôde seus padrões de conhecimento e colocou-os numa posição de subcultura para ao fim forçá-lo a assimilar a cultura dos colonizadores e seu papel social.

Neste ponto, verifica-se uma perda de identidade por parte do colonizado, o qual se vê forçosamente incorporado como “O Mesmo” em um padrão que de longe o representa (DUSSEL, 1994) ou ao menos que se afina com ele. O oprimido perde a sua singularidade para o balizamento uniforme do Estado-nação, sendo moldado para a conformação de sua condição desoladamente carente de qualquer recurso ou consideração.

Com vistas a anular o Outro e de fato homogeneizar a população, países como Equador e Bolívia, desde o período colonial, tiveram políticas de branqueamento com a finalidade de criar uma identidade nacional. Políticas como essas impactaram profundamente o autoconhecimento do oprimido a ponto deste negar a si próprio. Como explicado por Silva Júnior (2014), ainda pautado em Quijano, tem-se que mesmo a mestiçagem, que é formada em alguns países entre a elite criolla branca “civilizada” e os “índios selvagens” em nada colaborou ao não apresentar qualquer proposta para a criação de uma identidade nacional. Muito pelo contrário, consoante pondera, “O que se destaca é uma construção de uma mestiçagem que não suporta ver seu próprio reflexo, pois reproduzem a ilusão de superioridade do branco sem sê-lo, de fato, ao invés de resgatarem a rebeldia histórica indígena” (2014, p. 38). Consegue-se infundir no seu psicológico que a condição de “índio” é inferior àquela do colonizador.

Tudo faz parte de uma colonialidade do poder fundada na raça – tida por Aníbal Quijano (2005) como uma categoria mental da modernidade – esta que a bem da verdade representou um projeto de etnocentrismo. Segundo ele, a ideia de raça – no sentido moderno – aparece depois do descobrimento da América, havendo alguma dúvida a respeito de sua origem, não se sabendo ao certo se ela estaria relacionada a diferenças fenotípicas entre conquistadores e conquistados; a seu turno, é certo que a ideia foi construída ao final das contas como uma referência para diferenciação biológica entre eles. Isso permitiu que na América aparecesse

identidades sociais historicamente novas, tais como índios, negros e mestiços, bem como redefiniu outras. A raça e a identidade racial serviram basicamente como instrumentos de classificação social da população; era uma maneira de outorgar legitimidade às relações de dominação impostas pela conquista. A seu ver, desde então deu prova de ser o mais eficaz e durável instrumento de dominação social universal, colocando os povos conquistados numa condição de inferioridade natural; tudo que dali derivasse, fosse cultural ou mentalmente, e mesmo em relação ao fenótipo, tudo estaria fadado à inferioridade.

Isso repercutiu, inclusive, diretamente na forma de como era visto o trabalho dos colonizados em comparação ao dos colonizadores. Sendo aqueles de uma raça inferior, não seriam dignos de qualquer pagamento de salário. Seria da sua natureza trabalharem em benefício único da raça superior (QUIJANO, 2005).

Nelson Maldonado-Torres (2007; 2009), ademais, mantendo um paralelo com os ensinamentos de Walter Mignolo, para o qual não existe modernidade sem colonialidade, ressalta que da combinação dessa colonialidade do poder com a do saber resulta no que se afirma ser uma colonialidade do Ser, um Ser confeccionado à luz de padrões raciais modernos e que é taxado como inferior, sobre quem hão de pairar as constantes suspeitas/desconfianças.

Infelizmente, todo esse modelo de dominação sob a égide de uma cosmovisão etnocêntrica europeia (leia-se: colonialidade) se enraizou a tal ponto que mesmo com o advento da independência política das antigas metrópoles, a sistemática colonial e seu processo de aculturação seguiu a todo vapor impedindo que a população – em sua vasta maioria indígena – pudesse participar de qualquer deliberação sobre os rumos dos novos Estados, seja com relação à organização política ou à social. A população seguiu explorada, marginalizada, pobre – não havendo que se cogitar qualquer justiça social.

A oportunidade de um novo recomeço foi simplesmente tolhida em prol dos interesses de uma minoria bastante seleta que ansiava a sua manutenção no poder com os mesmos contornos dantes.

Malgrado tenha desaparecido formalmente a figura do colonizador, como já apontado perto do início do presente capítulo, foi a oportunidade perfeita para que as velhas estruturas agrárias e elitistas formadas por uma minoria branca alçassem ao poder juntamente com suas regalias; e o melhor: não era preciso mais prestar contas ao além-mar.

A esse respeito, Aníbal Quijano (2005) ressalta que essa minoria branca se viu com a vantagem de não se submeter mais a restrições da legislação espanhola, que visavam formalmente à alguma proteção das raças colonizadas. Teria sido essa a oportunidade para que inclusive novos tributos coloniais fossem cobrados dos índios; ao mesmo tempo que a

escravidão dos negros foi mantida por décadas. Também, a ocasião foi perfeita para que a minoria dominante expandisse livremente a propriedade de terras às custas dos territórios que antes haviam sido reservados aos índios pela regulamentação da Coroa Espanhola. Já no que toca ao Brasil (que foi domínio português), conforme destacado, tem-se a situação de que os negros não significavam nada além do que meros escravos, enquanto que a maioria dos índios, cuja maioria era representada por povos da Amazônia, de certa maneira eram estrangeiros ao novo Estado.

Enfim, o resultado foi que, ocultamente, acabou-se originando Constituições forjadas sob o crivo da colonialidade do poder e conservadorismos, podendo terem questionadas a sua legitimação pela total ausência de uma efetiva participação da população interessada.

É observado – consoante Silva Júnior (2014), na toada de Gargarella – que esses pactos políticos se inspiraram no modelo da Constituição dos Estados Unidos, logicamente cada qual com suas peculiaridades, bem como acabaram por incorporar conjuntamente uma matriz filosófica constitucional de cunho liberal, individualista e elitista; contudo ao mesmo tempo esse liberalismo presente na América Latina esteve de certa forma marcado por um conservadorismo de matriz religiosa, o que destoava de fato do princípio liberal de neutralidade religiosa. Além do mais, nesse contexto de importação merece destaque a chegada de uma adaptação do presidencialismo que diante do campo pragmático regional no século XIX possibilitou que o Poder Executivo fosse forte, autoritário e com um sistema de freios e contrapesos débil – tudo dominado pelo conservadorismo.

De fato, Roberto Gargarella (2006), ao analisar o constitucionalismo na América do Sul entre os anos de 1810-1860, chama a atenção para um conceito constitucional conservador ou *perfeccionista*, com a presença de constituições conservadoras normalmente com tendência a tentar proteger valores pré-sociais, dentre eles, *e.g.*, a religião, bem como concentradoras de poder tipicamente com Executivos que exercem faculdades extraordinárias, ao lado de Congressos muito débeis, de uma organização territorial centralizada, etc., tudo pautado por uma estrutura de direitos orquestrada para a preservação dos valores pretéritos. A seu turno, ressalva que não se ignora a previsão de direitos individuais, contudo esses direitos previstos estariam limitados, condicionados a certas concepções pretéritas de bens, ainda que à custa de não atender a opções próprias de uma maioria de indivíduos. Como exemplo, cita a liberdade de expressão ou associação sob a condição de não ofender os dogmas da igreja católica.

Melhor esclarecendo, esse perfeccionismo mais evidente a partir de 1815, estruturado para a defesa de uma ordem política centralista, estava disposto da seguinte maneira:

Entre as principais propostas do perfeccionismo esteve a de concentrar o poder político em poucas mãos, de modo tal de facilitar uma rápida e drástica reconstrução da sociedade. Estas propostas costumavam se apoiar, em última instância, numa concepção elitista da política, conforme a qual não era valioso nem conveniente que a maioria da população interviesse na discussão e decisão dos principais assuntos públicos que a sociedade devia resolver: tal poder – assumiram – devia estar em mãos da minoria mais ilustrada da comunidade. De acordo com estes critérios, e conforme veremos, as Constituições moldadas a partir da concepção perfeccionista se distinguirão fundamentalmente pela presença de Executivos muito fortes, dotados com poderes excepcionais suscetíveis de serem utilizados em situações de “crises interna ou externa”. Tais faculdades excepcionais resultaram uma “novidade” própria do constitucionalismo (perfeccionista) latinoamericano, em parte, seguramente, como resultado da ausência de uma base institucional robusta capaz de absorver e processar os conflitos mais sérios que deviam enfrentar as novas nações. Os Executivos fortes vieram acompanhados, conseqüentemente, de Legislativos submetidos à autoridade presidencial, com escassas faculdades, pouco numerosos, e normalmente destinados a reunirem-se durante períodos breves após lapsos muito espaçados no tempo. [...]² (GARGARELLA, 2006, p. 54-55, tradução nossa)

E para fins do presente estudo, tem-se também que para que o indivíduo pudesse participar desse meio político, dentro das poucas faculdades formais que ainda foram permitidas ao Congresso, ele teria que cumprir determinadas exigências e restrições que o qualificariam de acordo com as suas posses ou que estariam vinculadas à sua profissão, ou outras exigências mais abertas ou encobertas que fariam uma filtragem de acordo com o sexo, idade ou raça. Não bastasse, nessa organização institucional centralizada houve até oportunidade em que se chegou a pedir que houvesse uma absoluta irresponsabilidade política de determinados funcionários, tais como o próprio Presidente da Nação (GARGARELLA, 2006).

Esse presidencialismo distorcido e hipertrofiado que se formou no cenário latino-americano também recebeu atenção e críticas do professor Donald Marquand Dozer (1974, p. 582-583), para quem

² No original: “Entre las principales propuestas del perfeccionismo estuvo la de concentrar el poder político en pocas manos, de modo tal de facilitar una rápida y drástica reconstrucción de la sociedad. Estas propuestas solían apoyarse, en última instancia, en una concepción elitista de la política, conforme a la cual no era valioso ni conveniente que la mayoría de la población interviniese en la discusión y decisión de los principales asuntos públicos que la sociedad debía resolver: tal poder –asumían– debía quedar en manos de la minoría más ilustrada de la comunidad. De acuerdo con estos criterios, y conforme veremos, las Constituciones moldeadas a partir de la concepción perfeccionista se distinguieron fundamentalmente por la presencia de Ejecutivos muy fuertes, dotados con poderes excepcionales susceptibles de ser utilizados en situaciones de “crisis interna o externa”. Tales facultades excepcionales resultaron una “novedad” propia del constitucionalismo (perfeccionista) latinoamericano, en parte, seguramente, como resultado de la ausencia de una base institucional robusta capaz de absorber y procesar los conflictos más serios que debían enfrentar las nuevas naciones. Los Ejecutivos fuertes vinieron acompañados, consiguientemente, de Legislativos sometidos a la autoridad presidencial, con escasas facultades, poco numerosos, y normalmente destinados a reunirse durante períodos breves luego de lapsos muy espaciados en el tiempo. [...]”² (GARGARELLA, 2006, p. 54-55)

O sistema presidencial, modelado pelo dos Estados Unidos, não tem funcionado bem na América Latina. Se um presidente insiste em ir até o fim do seu mandato, mantendo-se no poder pela força – estado de sítio, escolta pessoais armadas, supressão da liberdade de imprensa e decretos-leis – converte-se num ditador. Põe de lado a Constituição e exerce o poder pessoal além dos limites constitucionais do seu período presidencial. Essa linha de ação pode ser adotada quer por um presidente regularmente eleito, quer por aquele que subiu ao poder mediante um golpe de estado. Muitos dos chamados “ditadores” latino-americanos, em particular os do século XIX, mantiveram-se no governo com o objetivo primordial de servir os interesses de abastadas oligarquias, tais como os grandes proprietários de terras, a hierarquia da Igreja, uma classe militar fortemente organizada ou interesses comerciais e industriais estrangeiros.

Na articulação de sua crítica, Dozer (1974) não perde de vista igualmente outra figura de ditador, aquele construído sob a égide do populismo. Segundo ele, esse é o tipo de ditador mais típico do século XX, que ascende ao poder e nele se mantém a pretexto de satisfazer as aspirações das massas do seu povo, atendendo aos insistentes clamores por desafogo econômico e justiça social, bem como – através dos métodos ditatoriais – esmagando oligarquias tradicionais a quem são imputadas as responsabilidades pela triste situação das massas. “Como prestigioso caudilho do povo, torna-se o instrumento de uma revolução social” – conclui (p. 583).

Desta forma, pode ser verificado que a população foi claramente impedida de qualquer participação ou deliberação a respeito das questões estatais em virtude de uma total continuação da dinâmica colonial elitista de uma minoria branca preocupada tão somente na perpetuação no poder. Havia um total distanciamento entre governantes e governados, o sistema representativo possuía, a bem da verdade, essa finalidade – como é salientado por Silva Júnior (2014). Daí a impossibilidade de se falar em constituições materiais, como dito anteriormente, não havendo que se falar em qualquer legitimidade popular. Da mesma forma, na verdade

Esses novos Estados não poderiam ser considerados de modo algum como nacionais, salvo que se admita que essa exígua minoria de colonizadores no controle fosse genuinamente representante do conjunto da população colonizada. As respectivas sociedades, baseadas na dominação colonial de índios, negros e mestiços, não poderiam tampouco ser consideradas nacionais, e muito menos democráticas. Isto coloca uma situação aparentemente paradoxal: Estados independentes e sociedades coloniais. O paradoxo é somente parcial ou superficial, se observamos com mais cuidado os interesses sociais dos grupos dominantes daquelas sociedades coloniais e de seus Estados independentes. (QUIJANO, 2005, p. 134)

Ainda que se fale na formação de Estados Nacionais, igualmente não se pode perder de vista qual o molde ao final das contas utilizado para a suas estruturações, que é justamente o inadequado e uniformizador/homogeneizador Estado-nação europeu, baseado sempre no

aspecto individual, monocultural, monoétnico e regido pelo monismo jurídico (ou seja, um sistema legal abstrato que parte da premissa de que todos por ele regidos são homogêneos).

Retomando a questão do perfeccionismo que existiu na América Latina, merecem menção como exemplos de países que tiveram o conservadorismo enrustado nas suas constituições o Equador, Bolívia e Venezuela, cujo histórico constitucional no período de 1810-1860 (período analisado por Gargarella) se formou da seguinte maneira:

No Equador, por exemplo, se ditaram várias Constituições que, de um modo ou outro, pareceram acomodar os princípios do perfeccionismo. Dentre elas, destacaria sobretudo a Constituição de 1843 e a de 1869. A primeira delas, a qual se conhece como a “Carta da Escravatura”, concedeu enormes faculdades ao Executivo permitindo-lhe, por exemplo, e com o consentimento do Senado, deter e encarcerar quem considerasse necessário; suspender procedimentos judiciais; ou colocar fim às sessões do Legislativo (Legislativo que era convocado, ademais, e segundo a Constituição, somente uma vez a cada quatro anos). De sua parte, a Constituição de 1869, que recebeu o nome de “Carta Negra de Escravatura frente ao Vaticano,” não só reforçou o centralismo e, notavelmente, os poderes do presidente, senão que ademais condicionou os direitos individuais básicos ao respeito da religião católica. A Constituição declarou ilegais todos os cultos não católicos, ao mesmo tempo em que reconheceu como cidadãos, unicamente, os membros da comunidade católica. [...] Na Bolívia se sucederam, durante todo o século XIX, múltiplas Constituições, a maioria das quais pareceram saciar o perfeccionismo. Entre tais Constituições – em geral de pouca vida e duvidosa efetividade – podem destacar-se, especialmente, a de 1826, feita por Bolívar à sua medida; as de 1831, 1834, e 1851, que assentaram as bases do que poderia chamar-se de uma ditadura constitucional; e a de José Ballivián, de 1843, a qual seus críticos denominaram de “ordenação militar”. Dentro da história venezuelana convém citar, especialmente, a Constituição de 1821, de cunho bolivariano. Conforme a dita influência, a Constituição de 1821 estabeleceu, por uma parte, um regime político centralista e, por outra parte, criou um Executivo com poderes muito amplos e um mandato excepcionalmente extenso. (GARGARELLA, 2006, p. 57-58, tradução nossa)³

³ No original: “En Ecuador, por ejemplo, se dictaron varias Constituciones que, de un modo u otro, parecieron dar cabida a los principios del perfeccionismo. De entre ellas, destacaría sobre todo la Constitución de 1843 y la de 1869. La primera de ellas, a la cual se conoce como la ‘Carta de la Esclavitud,’ concedió enormes facultades al Ejecutivo permitiéndole, por ejemplo, y con el consentimiento del Senado, detener y encarcelar a quien considerara necesario; suspender procedimientos judiciales; o poner fin a las sesiones del Legislativo (Legislativo que era convocado, además, y según la Constitución, sólo una vez cada cuatro años). Por su parte, la Constitución de 1869, que recibió el nombre de ‘Carta Negra de Esclavitud frente al Vaticano,’ no sólo reforzó el centralismo y, notablemente, los poderes del presidente, sino que además condicionó los derechos individuales básicos al respeto de la religión católica. La Constitución declaró ilegales a todos los cultos no católicos, a la vez que reconoció como ciudadanos, únicamente, a los miembros de la comunidad católica. [...]. En Bolivia se sucedieron, durante todo el siglo XIX, múltiples Constituciones, la mayoría de las cuales parecieron abreviar en el perfeccionismo. Entre tales Constituciones –en general de poca vida y dudosa efectividad– pueden destacarse, especialmente, la de 1826, hecha por Bolívar a su medida; las de 1831, 1834, y 1851, que sentaron las bases de lo que podría llamarse una dictadura constitucional; y la de José Ballivián, de 1843, a la que sus críticos denominaron la ‘ordenanza militar’. Dentro de la historia venezolana conviene citar, especialmente, la Constitución de 1821, de cuño bolivariano. Conforme a dicha influencia, la Constitución de 1821 estableció, por una parte, un régimen político centralista y, por otra parte, creó un Ejecutivo con poderes muy amplios y un mandato excepcionalmente extenso.” (GARGARELLA, 2006, p. 57-58)

Essas constituições do pós-independência balizadas pelo conservadorismo e ao mesmo tempo com Poderes Executivos demasiadamente fortes, dominantes e concentradores são justamente constituições que permitiram nos tempos posteriores a existência de ditaduras que reforçaram ainda mais os privilégios de uma minoria em desprol de uma vasta maioria que seguiu marginalizada, negada, não tendo suas necessidades básicas atendidas.

De outro lado, nesse mesmo pós-independência, em razão da colonialidade, a condição acre de populações extremamente diversificadas foi crescendo exponencialmente nos países andinos (sem menosprezar experiências havidas na América Central) à medida em que políticas indigenistas foram sendo implementadas.

Analisando minuciosamente os marcos dessas políticas, Raquel Z. Yrigoyen Fajardo (2006), assinala que entre o século XIX e início do século XX é deflagrado de início da república um movimento de assimilação com a finalidade de converter os indígenas em cidadãos, procurando dissolver suas proteções coletivas, tais como terras, autoridade, jurisdição, usos e costumes, dentre outros.

Repara-se, aqui, que esse processo então deflagrado faz parte do proceder uniformizador para formação do Estado-nação europeu que para construir uma verdadeira identidade nacional precisava erradicar qualquer diversidade no seu caminho. No seu padrão, a concepção de identidade é definitivamente una, jamais plúrima. Um único rótulo de batizado seria permitido dali em diante: agora seriam todos peruanos, equatorianos, venezuelanos, bolivianos, etc., cada qual de acordo com o território em que estivesse situado. E todos constituídos de acordo com a matriz daqueles que haviam os dominado na colonização (no caso dos países andinos, os espanhóis).

Ademais, o que não se conseguia assimilar haveria de ser solapado, sucumbiria.

Povos que não tiveram a oportunidade de ter algum contato com o ex-colonizador acabaram tendo de se submeter – em meados do século XIX – a medidas drásticas de extermínio promovidas por campanhas militares, isso quando não foram reduzidos a espaços segregados, depois de despojados de seu território, assim como ocorria à época colonial. Tais procederem ocorreram especialmente no Chile e na Argentina; sendo certo que nos locais que já mantinham contato com o europeu, a política utilizada também foi a assimilacionista, permitindo-se, no máximo, um pluralismo jurídico subordinado, ou seja, autoridades e costumes indígenas de modo limitado. Paralelamente, no mesmo século se verificou ainda a existência de missões dirigidas a regiões como Amazônia, Orinoco e Guajira, para que missionários pudessem civilizar os indígenas nessas localizações extremas, abrindo caminho para expansão da fronteira agrícola interna e garantir a fronteira externa (FAJARDO, 2006).

Como se pôde perceber pelas considerações históricas realizadas até o momento, no cenário pós-independência do século XIX não houve qualquer mudança substancial que permitisse o respeito e emancipação efetiva dos vários povos da América Latina, especialmente os andinos.

Aliás, em que pese a existência de uma independência política formal, os novos Estados continuaram subordinados economicamente às antigas metrópoles e outras potências europeias, tais como a Inglaterra. A América Latina teve participação relevante no capitalismo da época, especialmente para as grandes indústrias modernas europeias, fornecendo matéria-prima e outros produtos agrícolas em troca de produtos manufaturados.

Enrique Leff (*apud* DERETTI, 2017), abordando a condição de subalternidade da América Latina nesse período, esclarece que o que sobrou aos latino-americanos não foi apenas dívida financeira, mas sobretudo uma dívida ecológica e uma dívida da razão.

A dívida financeira está relacionada a dívidas contraídas com altas taxas de juros compostos que se tornam simplesmente impagáveis aos países de terceiro mundo e os colocam numa posição de dependência tal com os países de primeiro mundo que mais parece que encapariam ainda um colonialismo (LEFF *apud* DERETTI, 2017).

Já a dívida ecológica, oculta, está relacionada como uma espécie de dívida do primeiro e segundo mundos; devido a um consumo extravagante do Norte, há toda uma devastação de recursos do Sul por meio de uma exploração predatória. Esse tipo de exploração de recursos naturais dos países subdesenvolvidos alimentou e ainda alimenta o desenvolvimento industrial dos países desenvolvidos, manifestando-se diretamente na apropriação da biodiversidade dos países de terceiro mundo através de políticas travestidas de controle biológico e econômico da última riqueza de florestas e diversidade de fauna e flora (LEFF *apud* DERETTI, 2017).

Por fim, a última dívida apontada por Leff (*apud* DERETTI, 2017), a dívida da razão, atine ao que até há pouco foi tratado sobre a relação de colonialidade da racionalidade moderna, que se revelou num epistemicídio e encobertamento do Outro. Segundo o autor, os devedores dessa dívida anseiam por romper o cordão umbilical da dependência e da opressão, saldando essa dívida forçada de unificação, e romper com a globalização, de modo que possam se desenvolver de forma diversificada e com uma nova racionalidade.

Vale notar que essas últimas duas dívidas são principalmente as pontuações sobre as quais se insurgirá a nova perspectiva constitucional pluralista, comprometida em desarticular a colonialidade que permanece latente.

Talvez a primeira fagulha que pode ser considerada para a quebra do paradigma colonial tenha sido a Constituição do México de 1917, classicamente entendida dentro da história como

um dos marcos do constitucionalismo social (no estudo da 2ª dimensão dos direitos fundamentais), ao lado da Constituição de Weimar e do Tratado de Versalhes (OIT), estes de 1919. É de se rememorar que se chega a um momento da história no qual a posição de mera abstenção estatal (vinda do liberalismo) já não se sustentava mais, especialmente ante os anseios sociais frente aos abusos do capitalismo. A classe operária se insurge para exigir direitos, posturas positivas do Estado em direção ao bem-estar social e igualdade material; tanto que importantes direitos foram permitidos, como férias, salário mínimo, direito de greve, etc. “Não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado” (SARLET, 2012, p. 47). Entendeu-se que o Estado tem um relevante papel na regulação das relações privadas e, de modo geral, deve corresponder a anseios coletivos (como saúde e educação, por exemplo); logo, deveria adotar uma postura ativa diante das reivindicações sociais, bem como impor certos limites ao capitalismo voraz.

Dentre as repercussões do constitucionalismo social propriamente ditas na América Latina, sob a égide da igualdade material, tem-se como destaque importante precisamente o reconhecimento de comunidades indígenas e seus direitos coletivos à terra, bem como outras especificidades culturais, implementando políticas proativas ou intervencionistas estatais em seu favor, o que se insere no marco das políticas indigenistas como *integracionismo*, momento identificado a partir da segunda década do século XX, no qual o objetivo era integrar os indígenas ao Estado e ao mercado, mas nunca permitindo-se a ruptura com a identidade imposta pelo Estado-nação nem com o monismo jurídico respectivo. De certa forma, representou uma resposta à política assimilacionista que vinha desde o século XIX (FAJARDO, 2006; 2011). A importância desse momento constitucional vivenciado pode ser assim pormenorizado:

O constitucionalismo social define o “problema indígena” como um assunto de marginalidade socio-econômica produzida pela concentração da terra pela Oligarquia, a servidão indígena e a falta de desenvolvimento agrícola. Os direitos sociais e coletivos que introduz o constitucionalismo social buscam mudar a situação dos indígenas que no século precedente se lhes aplicara o modelo liberal individualista de dissolução de suas entidades jurídicas coletivas, terras, idiomas, costumes, autoridades. Resta claro aos legisladores que a desmontagem das proteções coletivas que a Colônia dava às comunidades indígenas não produziu prósperos agricultores senão expropriação territorial a favor de fazendeiros, servidão indígena, miséria generalizada e marginalização social; o que as novas políticas sociais buscam paliar. Eis aí que as constituições se preocupam pelo reconhecimento de entidades coletivas e terras; o fim da servidão, e o estabelecimento de diversas proteções, com um

propósito de integração e desenvolvimento. (FAJARDO, 2006, p. 551, tradução nossa)⁴

Essa preocupação mencionada no excerto pode ser visualizada a partir do momento em que Peru, Bolívia e Equador reconhecem como sujeitos coletivos comunidades indígenas e camponesas, cooperativas e outras formas de organização indígena. Por outro lado, as constituições também acabam expressando proteções ao trabalho indígena contra qualquer forma de servidão; imperam que o Estado forneça saúde e educação aos povos, que os integre ao mercado, bem como reconheça terras coletivas, cultura, algumas instituições, autoridades e usos e práticas jurídicas – porém, tudo dentro subordinado à ordem pública com balizamento legal; em nenhuma hipótese poder-se-ia ameaçar o monopólio estatal da violência legítima e a “unidade nacional” (FAJARDO, 2006).

Conquanto se note, pois, importantes passos no século XX em direção a um respeito às várias culturas e especificidades dos povos indígenas, percebe-se que organicamente a estrutura de poder regida pela colonialidade continua seguindo o padrão moderno europeu; vislumbra-se concessões regradas que se revelam a bem da verdade meras tolerâncias (ainda que tenham considerável significado à futura perspectiva pluralista) com indubitáveis ares de prevenção e desconfiança. Afinal, há de se lembrar que o modelo estrutural vigente era ainda concentrador do poder nas mãos de elites e oligarquias à custa da apartação social dos reais interessados. Frise-se que o cenário foi de tolerância desconfiada e prevenida sobre alguns aspectos culturais, tais como línguas e costumes, o que não ocorreu com o reconhecimento com relação à coexistência com o direito indígena.

Noutro prisma, aclara-se que as tolerâncias acima destacadas envolveram os povos que já haviam sido submetidos às regras europeias desde a colonização. Aos povos não submetidos no século XVI e início da República (localizados em regiões do Orinoco, Amazônia e leste da Colômbia, Equador ou Bolívia), para eles – em pleno século XX – seguiram as políticas de

⁴ No original: “El constitucionalismo social define el «problema indígena» como un asunto de marginalidad socio-económica producida por la concentración de la tierra por la Oligarquía, la servidumbre indígena y la falta de desarrollo agrícola. Los derechos sociales y colectivos que introduce el constitucionalismo social buscan cambiar la situación de los indígenas a los que en el siglo precedente se les aplicara el modelo liberal individualista de disolución de sus entidades jurídicas colectivas, tierras, idiomas, costumbres, autoridades. Queda claro a los legisladores que el desmontaje de las protecciones colectivas que la Colonia daba a las comunidades indígenas no produjo prósperos agricultores sino despojo territorial a favor de hacendados, servidumbre indígena, miseria generalizada y marginación social; lo que las nuevas políticas sociales buscan paliar. He ahí que las constituciones se preocupan por el reconocimiento de entidades colectivas y tierras; el fin de la servidumbre, y el establecimiento de diversas protecciones, con un propósito de integración y desarrollo”. (FAJARDO, 2006, p. 551)

colonização, com a formulação de uma legislação especial para indígenas. Ao realizar tais apontamentos, Fajardo (2006, p. 552-553, tradução nossa) assevera que

[...] a atribuição de legislação especial não é produto do novo constitucionalismo social, senão herança do constitucionalismo missionário-civilizador (Venezuela no âmbito constitucional, Colômbia, a nível de legislação secundária. No Peru, Equador e Bolívia as constituições seguem incentivando as políticas de colonização)⁵.

Essas legislações especiais permitidas constitucionalmente que dão conta da sujeição legal indígena (a exemplo do Código Penal peruano de 1924) demonstram que o constitucionalismo social deu continuidade ao então constitucionalismo *missioneiro-civilizador*, para ao final assimilar a população indígena. Segundo a pesquisadora, a submissão a uma legislação especial simboliza um mecanismo de assimilação forçada mediante o controle legal e institucional até mesmo mais eficaz do que o antigo constitucionalismo assimilacionista; implica a fagocitação do mundo indígena e sua dominação pelos não-indígenas *a partir do reconhecimento constitucional da sua existência e diferença* (FAJARDO, 2006). Nisso,

[...] a normativa especial e as políticas de integração indígena supõem uma linha de continuidade histórica de mais larga data, que afunda suas raízes no fato colonial: se estabelecem desde fora do mundo indígena, com um marcado acento paternalista. Neste sentido, reeditam a tutela colonial. (p. 553, tradução nossa)⁶

Paralelamente ao processo integracionista, insuficiente ainda ao resguardo dos interesses dos povos latino-americanos (em especial, os andinos), a América Latina passa a experimentar fortes e assoladoras crises econômicas em razão de a maioria de seus países estarem em relação de profunda dependência para com o capital estrangeiro num sistema econômico capitalista que vinha se tornando cada vez mais mundial.

Segundo Halperin Donghi (1975), essa dependência implica uma considerável vulnerabilidade a crises, sendo extremamente ruidosa a de 1929, a qual a seu ver permitiu um espetáculo de colapsos econômicos, catástrofes sociais e crises políticas. A depressão teria revelado a fragilidade da ordem mundial na qual a América Latina buscava se inserir tão intensamente.

⁵ No original: “[...] la dación de legislación especial no es producto del nuevo constitucionalismo social, sino herencia del constitucionalismo misionero-civilizador (Venezuela en el ámbito constitucional, Colombia, al nivel de legislación secundaria. En Perú, Ecuador y Bolivia las constituciones siguen alentando las políticas de colonización)”.

⁶ No original: “[...] La normativa especial y las políticas de integración indígena suponen una línea de continuidad histórica de más larga data, que hunde sus raíces en el hecho colonial: se establecen desde fuera del mundo indígena, con un marcado acento paternalista. En este sentido, reeditan la tutela colonial.”

Esse panorama de caos econômico misturado com oligarquias e ditaduras, estas que Donghi (1975) acusa de serem emanções de forças que governam o continente de fora, havendo uma nítida redistribuição de poder entre grupos dominantes locais e estrangeiros e em benefício destes últimos, acaba paulatinamente aumentando a indigestão, ou melhor, a irresignação do Outro latino-americano, uma grande massa de indivíduos sem voz e marginalizados pela própria estrutura estatal colonial, submersos nas mais variadas facetas da pobreza e carências que lhe circundam, tais como educação, saúde, empregos e terras (das quais foram despojados). A ponderação de Dozer quanto a esta última carência é pertinente: “A propriedade da terra, monopolizada pelos ricos, fora por muito tempo um símbolo de *status* social na América Latina. Resulta daí ser esta uma área de terras sem homens e homens sem terra. [...]” (1974, p. 579). E na mesma senda, revela o triste diagnóstico:

Pelos padrões do século XX, a maioria dos camponeses latino-americanos vive num doloroso estado de pauperismo. Todo o seu comércio é feito com mercadorias que um homem pode carregar às costas. Não tomam parte na vida do país em que residem e em que seus antepassados têm residido durante muitas gerações. Vivem ainda dentro de uma economia pré-capitalista e proveem às suas necessidades mormente por meio de trocas ou de transações em que o dinheiro, quando chega a circular, o faz apenas sob a forma das menores moedas divisionárias. Depois da Segunda Guerra Mundial, sua pobreza se agravou ainda mais por efeito de uma inflação galopante que elevou os preços dos gêneros alimentícios e outros artigos de primeira necessidade a um nível oito e até dez vezes maior que o de pré-guerra. [...] (DOZER, 1974, p. 578-579)

Em razão dessa situação de descaso e menosprezo para com a minoria (que em números irrefragável e verdadeiramente era a maioria), procurando dar um basta à negação, ao encobertamento e à estigmatização, fartos da opressão e exploração balizadas sorrateiramente por relações de poder de contornos coloniais, tem-se que a partir de meados do século XX, entre 1960 e 1980, eclodiram uma série de movimentos sociais de gênero, ecológicos, regionais, étnicos, dentre outros, comprometidos com a afirmação de suas identidades específicas, com o reconhecimento público de seus valores, ao respeito das diferenças culturais, bem como com o pleito de novos direitos (SCHERER-WARREN, 1998, p. 24), estes últimos dessa vez congruentes com as mais variadas especificidades.

Embora não houvesse uma revolução gigantesca, Dozer (1974) assevera que esse espírito revolucionário foi estimulado pelas agitações políticas e pressões econômicas nos países latino-americanos depois de 1940 em razão igualmente da propaganda igualitária da Segunda Guerra Mundial, a qual pregava a defesa dos povos desfavorecidos; o que de certa forma chamou a atenção dos latino-americanos para a sua situação de inferioridade e fez emergir aí a esperança necessária. Não bastasse, há de ser considerado que a tecnologia

ocidental procedeu ao assalto das estruturas sociais e econômicas de muitos dos países latino-americanos, gerando sérios deslocamentos e pressões, tanto para uma reorientação de elementos da estrutura tradicional de poder, quanto para uma ação defensiva contra os efeitos do impacto do exterior.

É em razão de fatores como esses que a América Latina de pós-guerra passou a experimentar uma prolongada revolução social na busca da efetivação das aspirações desses povos por uma vida melhor, como a alcançada pelos Estados Unidos e outras nações industrializadas, identificando-se com um nacionalismo ardente. Esses povos quiseram dali em diante serem senhores de seus destinos, construir novas indústrias para que pudessem produzir o calçado de seu povo, construir escolas e romper com o analfabetismo, melhorar os serviços médicos e expandir os meios de recreação (DOZER, 1974).

Outros fatores a serem considerados, também, estão ligados ao debilitamento da tradicional estrutura tríplice de poder (proprietários de terras, Igreja e classe militar), bem como à diluição do poder dos elementos hispânicos que antes constituíram a classe dominante e governante branca desde o tempo colonial (século XVI) frente às pressões sociais e penetração econômica estrangeira. Esse processo foi acelerado, ademais, por um movimento a nível mundial em prol de um incremento de democracia participativa e de justiça distributiva desde a Segunda Guerra Mundial; sendo notáveis as pressões tanto do interior quanto do exterior pela industrialização das economias dessas nações latino-americanas como forma de contrabalancear sua dependência das indústrias estrangeiras, de fugir às limitações da monocultura e alcançar a autarquia econômica (DOZER, 1974).

Concomitantemente a essa conjuntura de resistência e coalizão das minorias latino-americanas historicamente tolhidas, emergiu com força uma nova racionalidade comprometida com uma cosmovisão a partir do Outro e que passa a se empenhar em reprogramá-lo numa campanha de autovalorização (de negação da negação) e insurgência – ainda que não diretamente sangrenta – contra a colonialidade extremamente arraigada na estrutura tanto estatal quanto nas relações sociais. Essa nova racionalidade a partir do Outro é moldada a partir de um novo saber filosófico, a Filosofia da Libertação, que tem como um dos principais pensadores (senão o principal) o argentino Enrique Dussel, de grande relevância (ao lado de Frantz Fanon, 1925-1961) para os estudos pós-coloniais ou do pós-colonialismo.

O argentino salienta que o primeiro passo a se tomar é destruir uma máquina para se construir uma nova, sendo que a filosofia latino-americana – por muito tempo – teria de ser a destruição do muro para que pela brecha pudesse passar um processo histórico. “¿Observan que la tarea no es fácil? [...]” (DUSSEL, 1977, p. 53).

Na sua *Introducción a una filosofía de la liberación latinoamericana*, Dussel aclara qual seria o sentido dessa libertação com que pretende desenvolver sua perspectiva filosófica:

O que significa na realidade libertação? Significa que o oprimido chega a ser outro numa ordem nova. Portanto, a libertação não se cumpre dentro da totalidade, como retorno à unidade, senão muito pelo contrário: é o processo pela construção de um novo âmbito, de uma pátria nova. [...]

Libertação não é simplesmente estar contrário ao centro, nem sequer significa romper a dependência. É muito mais que isso: é ter a criatividade de ser realmente capaz de construir a novidade, um novo momento histórico desde a positiva exterioridade cultural de nosso povo. A libertação latinoamericana é para nós o ato supremo, porque como o mundo tem sido totalizado desde a morte de Abel – no sentido de que o outro tem sido interiorizado no mundo como coisa –, ela restituirá à coisa, que é um homem, sua exterioridade humana própria, anterior a seu ser dominado. Essa é a grande tarefa de nosso tempo, a grande tarefa de justiça de liberar o oprimido. Por certo ela não é nada fácil.⁷ (1977, p. 69-100)

É a partir dessa noção de libertação que Dussel (1973; 1977; 2016) desenvolve seu método “analético”, cujo cerne é a afirmação do Outro a partir dele próprio. Supera-se o método dialético que faz parte da lógica da racionalidade dominadora para agora partir do Outro como livre, situado para além do sistema da Totalidade, “viene de más-allá”; parte-se das palavras do Outro como outro numa campanha de autodescobrimento e de autovalorização na qual o começo consiste numa afirmação, sendo que o segundo passo envolve a negação da negação numa afirmação de uma identidade processual e reativa diante da própria Modernidade. Aí estaria o ponto inicial para as culturas pós-coloniais se descolonizarem.

A filosofia dusseliana é um exemplo das resistências genuínas formadas em favor da descolonialidade, do empenho latino-americano na retomada do protagonismo da sua própria história que lhe fora usurpada. Chivi Vargas (2009, p. 161), ao tratar do caso boliviano, bem reflete que a descolonização se revela como a síntese da resistência política dos povos indígenas, convertida em uma estratégia de mobilização e questionamento do conhecimento dominante, com suas práticas sociais e estatais. Sem prejuízo, igualmente aponta que é uma forma tática de produzir conhecimento próprio, na maneira de pensar e sentir, “[...] de fazer

⁷ No original: “¿Qué significa en realidad liberación? Significa que el oprimido llegue a ser otro en un orden nuevo. Por lo tanto, la liberación no se cumple dentro de la totalidad, como retorno a la unidad, sino muy por el contrario: es el proceso por la construcción de un nuevo ámbito, de una patria nueva. [...]

Liberación no es simplemente estar en contra del centro, ni siquiera significa romper la dependencia. Es mucho más que eso: es tener la creatividad de ser realmente capaces de construir la novedad, un nuevo momento histórico desde la positiva exterioridad cultural de nuestro pueblo. La liberación latinoamericana es para nosotros el acto supremo, porque como el mundo ha sido totalizado desde la muerte de Abel -en el sentido que el otro ha sido interiorizado en el mundo como cosa-, ella restituirá a la cosa, que es un hombre, su exterioridad humana propia, anterior a su ser dominado. Esa es la gran tarea de nuestro tiempo, la gran tarea de justicia de liberar al oprimido. Por cierto ella no es nada fácil.”

gestão pública no âmbito estatal a partir da experiência organizacional de nossos movimentos sociais e governos indígenas.”

Desta forma, a preocupação dos povos indígenas e outras minorias a partir de meados do século XX reside basicamente na busca da libertação do paradigma histórico colonial exploratório e na recuperação da autoestima antes prejudicada mediante esforços de autovalorização. Inconformadas com a situação de marginalização, as minorias historicamente excluídas emergem à visibilidade como novos atores sociais que anseiam por participar das deliberações do Estado. Dentre as várias rupturas com a sistemática anterior que lhes tolhia, é imprescindível que os ordenamentos jurídicos que regem esses povos sejam reformulados de modo a respeitar as pluralidades e as especificidades das populações antes negadas. Repensar o jurídico em meio a uma necessária refundação do pacto social é de suma importância. É nesse contexto que passa a ser moldado o novo constitucionalismo latino-americano, que será analisado mais detidamente no próximo tópico.

2.2 O constitucionalismo pluralista: sua resplandecência e atributos

Pinçada no tópico anterior a questão da colonialidade e sua persistência nas relações sociais e políticas, além de fazer parte da própria estrutura estatal, o momento já é propício para que se discorra mais a fundo sobre essa nova perspectiva constitucional moldada a partir da cosmovisão dos historicamente excluídos num cenário de grandes turbulências econômicas, políticas e sociais, encrustado de constantes disputas de poder de minorias seletas e submetido a atores e fatores externos do além-mar, especialmente à sanha do sistema capitalista. Interessante é que essa situação de certa forma esteve presente na maioria dos Estados da América Latina, o que permite ser traçado um estereótipo comum a esses países, consoante sinalizado por Dozer (1974) ao expor:

O estereótipo comum que representa os países latino-americanos como áreas de instabilidade política, de *golpes* militares, partidos políticos amorfos, fortes líderes carismáticos e revolução endêmica foi corroborado por certos fatos que ocorreram nesses países durante a década de 1960 e o começo da seguinte. A cultura aborígine, que ainda domina em muitas regiões da América Latina, a cultura mista ou mestiça resultante de uma prática secular de caldeamento racial e a herança ibérica transmitida pelos tempos coloniais continuam a dar às nações do mundo latino-americano um aspecto e uma mentalidade peculiares. Essas características avoengas, embora submetidas desde a Segunda Guerra Mundial a fortes influências homogeneizadoras do exterior, não sucumbiram à mudança radical (p. 605)

De fato, a nota realizada pelo autor ao final do excerto acima é pertinente uma vez que mesmo diante de atentados à cultura dos povos latino-americanos desde o início da colonização na tentativa de homogeneização do Outro, ainda que marginalizados permaneceram resistentes e resilientes.

O novo constitucionalismo latino-americano passa a ser gradativamente confeccionado em tempos nos quais os movimentos relacionados com os povos indígenas e afrodescendentes – como afirma Silva Júnior (2014) – já não se atêm mais à luta étnica; para além, à luta é acoplada o intento de construção e ressignificação de uma sociedade nacional. Procura-se por uma sociedade com o ideário de inclusão, igualdade e justiça sociais.

Não é demais lembrar que a América Latina experimentou uma quase ausência do constitucionalismo do bem-estar, o que não lhe logrou prestações sociais efetivas, mas, sim, promessas cujas concretizações ficaram a bel-prazer de vontades políticas em razão de direitos muitas vezes sem aplicabilidade imediata. O ideário desse constitucionalismo muito se relativizou frente às pressões do sistema capitalista, tanto que – como ponderam Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2005) – ao invés de ser um constitucionalismo forte, as constituições do bem-estar foram simplesmente inservíveis quando eram necessárias, o que fez com que formassem parte de um direito débil, dúctil, submetido ao interesse dos poderosos.

Na mesma toada acerca deste debilitamento do constitucionalismo social, os autores aproveitam o ensejo para chamar atenção ao fato de que uma grande maioria social não estava, à época, interessada ou preocupada em alterar seu *status quo* em razão de pertencer a uma pequena porcentagem da população mundial vítima do truque do bem-estar pelo consumo. “[...] O constitucionalismo do bem-estar, que nunca se consolidou propriamente como tal, se foi convertendo, parafraseando a Galbraith, no *constitucionalismo da opulência* ante a inatividade de próprios e estranhos.”⁸ (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2005, p. 60, tradução nossa).

Esse contexto de promessas que nunca se concretizaram num ambiente de completa exclusão social criou condições favoráveis para que dentre as inúmeras reflexões em prol de mudanças, uma delas, senão a principal a ser perseguida, era refundar a ordem jurídica a partir de uma necessidade de institucionalização das demandas sociais através de alterações

⁸ No original: “[...] El constitucionalismo del bienestar, que nunca se consolidó propriamente como tal, se fue convirtiendo, parafraseando a Galbraith, en el *constitucionalismo de la opulencia* ante la inactividad de propios y extraños.”

estratégicas na codificação de valores e objetivos sociais que são as constituições (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2005). Ponderando a respeito, discorrem que

As condições sociais na América Latina não deixam muitos resquícios para a esperança, mas um deles é o papel de um constitucionalismo comprometido. Um constitucionalismo que pode romper com o que se considera *dado* e imutável, e que pode avançar pelo caminho da justiça social, a igualdade e o bem-estar dos cidadãos. O fato de que se trate de sociedades muitas das quais não experimentaram o Estado social, induz a pensar que as raízes sociais das manifestações de protesto na América Latina conduziram à busca de formas de resgate da dignidade dos povos, de reivindicação de seus direitos, de exigência do que lhes corresponde, através de mecanismos globalmente transformadores e que funcionem. Os processos constituintes latinoamericanos, portanto, se circunscrevem no leque – por outra parte tampouco muito ampla – de mecanismos de mudança e, por tanto passam a ser processos *necessários* no devenir da história.⁹ (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2005, p. 61, tradução nossa)

Daí o reforço de que as novas constituições que afloraram a partir da segunda metade do século XX são adjetivadas pelos mesmos autores de constituições *necessárias*, ainda mais com o retorno e regência, no final da década de 70 e durante a década de 80, de um liberalismo revigorado, agora denominado de neoliberalismo.

De acordo com os referenciais temporais apresentados por Fajardo (2009; 2011), com grande receptividade pela doutrina, que marcam os ciclos de desenvolvimento – inacabado – do novo constitucionalismo latino-americano, por ora fala-se na existência de três bem situados – logo abaixo abordados.

O primeiro ciclo envolve o que se tem por constitucionalismo multicultural (1982-1988), marcado pelo surgimento do multiculturalismo e novas demandas indígenas. É nesse ciclo que as constituições passam a prever o conceito de diversidade cultural, o reconhecimento da configuração multicultural e multilíngue da sociedade, do direito (individual e coletivo) à identidade cultural e direitos indígenas mais específicos. No entanto, nesse primeiro momento não se há ainda um reconhecimento explícito no que toca ao pluralismo jurídico; em alguns países, a seu turno, o que se tinha fora do âmbito constitucional eram normas secundárias ou políticas – que a autora crê serem de herança colonial ou fissuras intrasistêmicas estimuladas

⁹ No original: “Las condiciones sociales en América Latina no dejan muchos resquicios para la esperanza, pero uno de ellos es el papel de un constitucionalismo comprometido. Um constitucionalismo que pueda romper con lo que se considera *dado* e inmutable, y que pueda avanzar por el camino de la justicia social, la igualdad y el bienestar de los ciudadanos. El hecho de que se trate de sociedades muchas de las cuales no experimentaron el Estado social, induce a pensar que las raíces sociales de las manifestaciones de protesta en América Latina conducirán a la búsqueda de formas de rescate de la dignidad de los pueblos, de reivindicación de sus derechos, de exigencia de lo que les corresponde, a través de mecanismo globalmente transformadores y que funcionen. Los procesos constituyentes latinoamericanos, por lo tanto, se circunscriben en el abanico – por otra parte tampoco muy amplio – de mecanismos de cambio y, por lo tanto pasan a ser procesos *necesarios* en el devenir de la historia.”

pelo Convenio 107 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) – reconhecendo a existência da jurisdição indígena, mas reduzida a uma resolução de conflitos menores entre os indígenas e com competências não muito maiores do que as da justiça de paz, como fora contemplado na lei de Comunidades Nativas de 1978 no Peru. Pode-se dizer que a constituição que inaugura tal ciclo – muito embora não latino-americana, mas de relevância à questão indígena – é a do Canadá (1982), que abre brecha para o reconhecimento da herança multicultural que envolve aquele território e permite a incorporação de direitos indígenas, seguida das constituições da Guatemala (1985), da Nicarágua (1987) e do Brasil (1988), que antecede em um ano a adoção do Convenio 169 da OIT sobre direitos indígenas e que propõe que esses povos controlem suas próprias instituições dentro do Estado em que vivem (FAJARDO, 2006; 2011).

Boaventura de Sousa Santos e João Arriscado Nunes (2003), em que pese a qualidade polissêmica possível em relação ao termo “multiculturalismo” (análise esta desnecessária no presente estudo), em geral o delinham como uma coexistência de formas culturais ou de grupos constituintes de culturas diferentes no bojo das sociedades modernas. O reconhecimento dessa coexistência tem um papel importante para o objetivo emancipatório desses grupos, consoante explanam:

A defesa da diferença cultural, da identidade coletiva, da autonomia, ou da autodeterminação podem, assim, assumir a forma de luta pela igualdade de acesso a direitos ou a recursos, pelo reconhecimento e exercício efetivo de direitos de cidadania ou pela exigência de justiça. Ela pode tomar a forma de defesa e promoção de quadros normativos alternativos, locais ou tradicionais, de formas locais e comunais de resolução de conflitos ou de exigência de integração plena, como cidadãos, no espaço do Estado-nação e de acesso, sem discriminações, à justiça oficial, estatal. Ganha sentido mais preciso, assim, a ideia da “cidadania multicultural” como espaço privilegiado de luta pela articulação e potencialização mútuas do reconhecimento e da redistribuição. Esse é o caminho para a proliferação de esferas públicas locais simultaneamente capazes de articulação translocal, umas vezes com outras contra os Estados nacionais, como pontos nodais de formas de globalização contra-hegêmica, de subpolíticas globais de sentido emancipatório e de cidadanias genuinamente cosmopolitas. (2003, p. 43-44)

No entanto, como é advertido pelos autores, há de se ter cautela quando da (re)formulação dos discursos, recursos e práticas emancipatórias, a fim de que se impeça a reprodução das antigas concepções e preocupações eurocêntricas. A preocupação é relevante na medida em que se recorda a crítica de Zizek em relação à concepção de “multiculturalismo”, uma vez que se trataria de termo construído sob o crivo do capitalismo global e que se revela como uma forma de racismo, sobretudo porque trata as culturas locais sob um olhar colonizador; ainda que não haja uma oposição ao Outro de valores particulares de sua cultura,

o sujeito dito multiculturalista se conserva passivamente numa posição vazia privilegiada na qual assiste as outras culturas a partir de uma premissa de superioridade da sua própria (SANTOS; NUNES; 2003). Ou seja, o multiculturalista ostentaria uma posição de mera tolerância e não respeito e reconhecimento propriamente ditos; ele não consegue enxergar outras culturas em pé de igualdade com a sua porque em todo caso a dele é a superior.

Ainda, não se olvide que ao tratar de multiculturalismo é de se considerar a necessidade de observância de uma hermenêutica diatópica – também preconizada por Santos (1997) – por parte do hermeneuta no que refere à sua percepção acerca dos direitos humanos e dignidade humana. Num diálogo intercultural, não haveria apenas trocas de diferentes saberes, mas sobretudo de culturas, de universos de sentido diferentes e, em grande medida incomensuráveis; a simples universalidade dos direitos humanos e da dignidade humana mesmo, nesse contexto, é questionável visto que a noção difere de cultura para cultura; portanto, não se pode haver universalidade, que tem um quê ocidental¹⁰, na sua aplicação. Para um diálogo intercultural, tem-se de deixar de lado o universalismo e considerar que cada cultura tem suas peculiaridades e problemas, incompletudes. Cada uma reage diferentemente de acordo com as nuances de sua cultura. Por isso que, para um diálogo intercultural, mesmo que bastante difícil, não se pode simplesmente analisar uma cultura a partir das percepções do senso comum, premissas de argumentação, lugares comuns retóricos mais abrangentes de outra cultura (o que o autor chama de *topoi*); não haverá eficácia alguma em prol dos direitos humanos ou dignidade humana se ocorrer uma canibalização ou mimetismo cultural. Daí a relevância de uma hermenêutica diferenciada:

[...] A hermenêutica diatópica baseia-se na ideia de que os *topoi* de uma dada cultura, por mais fortes que sejam, são tão incompletos quanto a própria cultura a que pertencem. Tal incompletude não é visível a partir do interior dessa cultura, uma vez que a aspiração à totalidade induz a que se tome a parte pelo todo. O objectivo da hermenêutica diatópica não é, porém, atingir a completude – um objeto inatingível – mas, pelo contrário, ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenrola, por assim dizer, com um pé numa cultura, outro noutra. Nisto reside o seu carácter dia-tópico. (SANTOS, 1997, p. 23)

¹⁰ Como ponderado pelo autor, “[...] todas as culturas tendem a considerar os seus valores máximos como os mais abrangentes, mas apenas a cultura ocidental tende a formulá-los como universais. Por isso mesmo, a questão da universalidade dos direitos humanos trai a universalidade do que questiona pelo modo como o questiona. Por outras palavras, a questão da univerdade é uma questão particular, uma questão específica da cultura ocidental” (SANTOS, 1997, p. 19).

Prosseguindo, o segundo ciclo é denominado de pluricultural (1989-2005), no qual há a afirmação do direito (individual e coletivo) à identidade e à diversidade cultural que a despeito de já constarem no primeiro ciclo, agora se detêm mais à noção de “nação multiétnica” e “Estado pluricultural” de modo a qualificar a natureza da população, além de incorporar os direitos insertos no Convênio 169 da OIT. Dentre as constituições que se incluem no período, estão a da Colômbia (1991), México (1992), Peru (1992), Bolívia (1994, 2004), Argentina (1994), Equador (1998) e Venezuela (1999) (FAJARDO, 2009).

Antes de avançar, vale destacar a relevante contribuição que o Convênio 169 da OIT (Organização Internacional do Trabalho) teve na desconstrução do monismo jurídico. Fajardo (2006, p. 557) assinala basicamente cinco mudanças paradigmáticas proporcionadas pelo convênio: a) o modelo de Estado-nação monocultural e monolíngue perde espaço para o reconhecimento do caráter pluricultural do Estado e do direito à identidade cultural, individual e coletiva; b) o reconhecimento da igual dignidade das culturas, ou seja, desconstrói-se a antiga noção de que a cultura ocidental (europeia) é superior; c) reconhece-se o direito dos povos indígenas ao controle de suas instituições políticas, culturais, sociais e seu desenvolvimento econômico (o que daria de certa forma um poder de autodeterminação, haja vista que não estariam vinculados a políticas ditadas por terceiros); d) reconhece-se diversas formas de participação, tais como consulta e representação direta dos povos indígenas, camponeses e afrodescendentes; e) o reconhecimento do direito consuetudinário indígena e a jurisdição especial (o que remete a um pluralismo jurídico no plano interno territorial).

Outrossim, tem-se que essa segunda fase de constitucionalismo pluricultural é marcada por profundos contrastes pelo fato de que a fase anterior (multiculturalismo) se deu concomitantemente a reformas de Estado em um contexto de globalização, as quais envolveram políticas de ajuste e de retração/relativização de direitos sociais ao mesmo tempo em que se dava abertura à entrada das transnacionais (que muitas vezes se instalavam em territórios indígenas) com a flexibilização do mercado. No ciclo pluricultural, assim, convivem de um lado o reconhecimento de direitos indígenas enquanto do outro lado se depara com políticas que permitem novas formas de desapropriação territorial indígena em favor do mercado (FAJARDO, 2009; 2011).

Ainda assim, é de se consignar que nesse ciclo o pluralismo e a diversidade cultural aparecem como princípios constitucionais que embasam tanto os direitos dos indígenas quanto dos afrodescendentes e outros coletivos – com grande influência do Convenio 169 da OIT –, permitindo-se no caso indígena direitos que envolvem a oficialização dos seus idiomas, a

educação bilíngue intercultural, o direito sobre as terras, a consulta e novas formas de participação, entre outros (FAJARDO, 2011).

A novidade mais importante deste ciclo é que as Constituições introduzem fórmulas de pluralismo jurídico que logram romper a identidade Estado-direito ou o monismo jurídico, isto é, a ideia de que somente é “direito” o sistema de normas produzido pelos órgãos soberanos do Estado (os poderes Legislativo, Judicial e Ejecutivo). As Constituições deste ciclo reconhecem às autoridades indígenas, com suas próprias normas e procedimentos ou seu direito consuetudinário e funções jurisdicionais ou de justiça. A partir destes reconhecimentos se põem em questão a ideia clássica de soberania e o monopólio que as Constituições atribuíam aos “poderes ou órgãos soberanos” do Estado para a produção do direito e a violência legítima. Pluralizam as fontes de produção legal do direito e da violência legítima, tanto nas funções de produção de normas, administração de justiça e organização da ordem pública interna podem ser exercidas tanto pelos órgãos soberanos (clássicos) do Estado como pelas autoridades dos povos indígenas, sempre sob o controle constitucional. Sem embargo, se trata de fórmulas não isentas de limitações que não sempre se implementam de modo orgânico e sistemático.¹¹ (FAJARDO, 2011, p. 142-143, tradução nossa)

A despeito das evoluções e incrementos neste ciclo, uma constatação crítica formulada por Fajardo (2011) é deveras pertinente e passa de certa forma a envolver um problema que acompanha a evolução do novo constitucionalismo latino-americano (inclusive, crítica similar é realizada por Gargarella, como será visto mais adiante), o qual com o passar do tempo tenta gradativamente suprimi-lo. A questão levantada diz respeito à incorporação de novos direitos e faculdades indígenas, assim como a ratificação de tratados de direitos humanos, que passaram a integrar um bloco de constitucionalidade e, por conseguinte, geraram uma espécie de inflação de direitos sem correspondência com mecanismos institucionais que pudessem concretizá-los. Além do mais, as mudanças constitucionais havidas foram insuficientes ao também não remodelar todo o restante do ordenamento jurídico para dar conta dos novos direitos e atribuições públicas reconhecidas, o que resulta em direitos que para serem concretizados dependem de disputas legais e jogos políticos sem qualquer consulta à população.

¹¹ No original: “La novedad más importante de este ciclo es que las Constituciones introducen fórmulas de pluralismo jurídico que logran romper la identidad Estado-derecho o el monismo jurídico, esto es, la idea de que sólo es “derecho” el sistema de normas producido por los órganos soberanos del Estado (los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo). Las Constituciones de este ciclo reconocen a las autoridades indígenas, con sus propias normas y procedimientos o su derecho consuetudinario y funciones jurisdiccionales o de justicia. A partir de estos reconocimientos se ponen en cuestión la idea clásica de soberanía y el monopolio que las Constituciones asignaban a los “poderes u órganos soberanos” del Estado para la producción del derecho y la violencia legítima. Pluralizan las fuentes de producción legal del derecho y de la violencia legítima, en tanto las funciones de producción de normas, administración de justicia y organización del orden público interno pueden ser ejercidas tanto por los órganos soberanos (clásicos) del Estado como por las autoridades de los pueblos indígenas, siempre bajo el control constitucional. Sin embargo, se trata de fórmulas no exentas de limitaciones que no siempre se implementan de modo orgánico y sistemático.”

Na década de 90 e início do século XXI, depara-se, pois, com proteções ainda insuficientes conquanto haja alterações constitucionais importantes com o reconhecimento de direitos e algum aumento das formas de participação democrática às minorias. O desafio no ambiente latino-americano (que vem desde o ciclo do multiculturalismo) nesse período de alterações constitucionais é tentar valer as novas conquistas e resistir simultaneamente à pressão do capitalismo globalizado, que faz com que a economia esteja – na toada de Bauman (1999) – aquém do controle político dos Estados. Desta maneira, flexibilizações em prol da sanha capitalista tornam o Estado impotente de tratar as questões sociais numa efetiva ação coletiva – o que lhe lega a qualificação de “quase-Estado” diante de uma soberania abalada em seus pilares, notadamente o econômico, ao ponto de tornar-lhe mero executor e “plenipotenciário” de forças que de longe espera controlar politicamente. Logo, as reivindicações e os movimentos sociais prosseguem firmemente, mas agora tendo de se preocuparem também com reivindicações que se traduzam em defesas contra o sistema capitalista e contra o próprio Estado, que não raras as vezes cede à pressão daquele, que continua a desejar e se apropriar, desde o tempo colonial, dos recursos que América Latina – principalmente as terras indígenas – tem a oferecer. A respeito, são válidas como complementação as palavras de Maria da Glória Gohn (2008, p. 440-441):

Neste novo século, na América Latina, os indígenas estão reemergindo como a grande novidade no cenário das lutas e movimentos sociais na região. Sabe-se que a luta dos indígenas, de resistência à colonização europeia e branca, é secular. Na atualidade, o elemento novo é a forma e o caráter que essas lutas têm assumido – não apenas de resistência, mas também de luta por direitos: reconhecimento de suas culturas e da própria existência, redistribuição de terras em territórios de seus ancestrais, escolarização na própria língua, etc. Deve-se assinalar também que inúmeros dos territórios indígenas passaram a ser, em vários países, fonte de cobiça devido a minerais e outras riquezas de seu subsolo, assim como seus cursos de água, ou meramente por localizarem-se em rotas onde se planejam gasodutos e outras intervenções macroeconômicas, acirrando, assim, tensões sociais. No passado, “o civilizador” saqueou os tesouros dos indígenas, escravizando-os em frentes de trabalho para a acumulação da época (da mesma forma que fez com os negros vindos da África), atuando de forma devastadora em seus territórios. Hoje, os indígenas estão organizados em movimentos sociais e, em muitos países latino-americanos, vivem em áreas urbanas e são parte do cenário de pobreza e desigualdade social. Alguns autores chegam a separar o termo movimento social do termo movimento indígena, pois consideram que esse último tem uma especificidade e um campo próprio, que não se confunde com outros movimentos sociais. (GOHN, 2008, 440-441)

Por fim, o período entre 2006 e 2009 é tido como o terceiro ciclo no qual se situa o constitucionalismo plurinacional; ciclo este que tem seu marco no ano de 2006 com os processos constituintes que deram origem às Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009), ocasião em que, igualmente, é aprovada a Declaração das Nações Unidas sobre os

direitos dos povos indígenas (2007), declaração esta que teve grande influência na estruturação dessas novas constituições e detalhava os direitos individuais e coletivos dos povos indígenas, fixando padrões mínimos ao respeito, concentrando-se em questões como a identidade cultural, a educação, o emprego e os idiomas desses povos. (FAJARDO, 2009; 2011; GARGARELLA, 2013).

Chegou-se efetivamente ao momento de uma refundação do Estado latino-americano no qual há o reconhecimento explícito dos povos ignorados e se intensificou o esforço histórico na busca da extirpação do colonialismo. Como assinalado por Fajardo (2011), é o momento em que, não se contentando com o mero reconhecimento como “culturas diversas”, passam a ser reconhecidas como nações originárias ou nacionalidades com autodeterminação ou livre determinação, isto é, sujeitos políticos coletivos que se erguem como sujeitos constituintes e têm o poder de definir o novo modelo de Estado lhes irá reger.

O momento se tornou verdadeiramente propício no início do século XXI diante de certos fatores, como a emergência de um sentimento nacionalista e patriótico em um contexto de ditaduras militares da década de setenta e oitenta; a vigência de uma brutal política neoliberal; o surgimento de uma geração de novos líderes; a debilitação de partidos e forças políticas tradicionais; a recuperação das forças de esquerda; e o esgotamento de um modelo de fazer política oligárquica e venal (VILLABELLA ARMENGOL, 2010).

Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida (2007), analisando os ânimos dos movimentos latino-americanos à época da efervescência que mais tarde resultou nas novas constituições, afirmou:

[...] como ocorreu no Equador, movimentos de massa com intensa participação indígena, têm participado, numa espécie de tentativa e erro, de eleições e derrubada de governos dos quais esperavam adoção de políticas anti-imperialistas. O mesmo tem ocorrido na Bolívia com o impulso que os movimentos indígenas (velhos e novos proletários inclusos) imprimem ao governo Morales, tanto no que se refere à integração mais efetiva deles na comunidade política como às medidas anti-imperialistas articuladas ao aumento do bem-estar das populações mais proletarizadas. (p. 75)

Além de reclamarem novamente por novos direitos sociais, reclama-se igualmente uma posição forte do Estado frente às transnacionais. Apesar de uma transição árdua cheia de altos e baixos desde o momento pós-independência – ainda que inacabada a epopeia –, os movimentos sociais latino-americanos – indígenas, afrodescendentes e camponeses – na sua genuína resiliência pujante, a partir das novas conquistas, sobretudo ao conseguirem refundar o Estado estruturando-o plurinacional e de acordo com as suas especificidades, subvertem

totalmente antigos fundamentos de transições as quais Boaventura de Sousa Santos (2010) chama de “canônicas”; segundo ele, essa quebra de paradigma se dá em três dimensões distintas, a saber: a) o início e o término da transição; b) o conceito de tempo que governa a transição; e c) as totalidades em cujo seio ocorre a transição.

Com relação à primeira dimensão, exalta que para todos os movimentos a duração da transição é muito mais larga do que as transições democráticas. Como ressalta, a transição para os povos indígenas teria uma duração mais larga no sentido de que começa com a resistência à conquista e ao colonialismo e somente terminará quando a autodeterminação dos povos seja plenamente reconhecida. A seu turno, diferentemente, para os movimentos afrodescendentes a transição começa com a resistência à escravidão e ao aprofundamento do colonialismo e do capitalismo possibilitados pela escravidão e somente terminará com o exaurimento do colonialismo e a acumulação primitiva, que sustentam a permanência do racismo e outras formas de “trabalho análogo à escravidão”. E finalmente, no que toca aos camponeses em sentido amplo (inclusos aqui os ribeirinhos, mestiços, cholos, pardos, caboclos, pescadores, indígenas e afrodescendentes), tem-se que a transição começa com as independências e com a resistência ao saque das terras comunais, à concentração de terras nas mãos de oligarquias (agora livres do controle imperial), bem como ao patrimonialismo e coronelismo, oportunidade em que somente terminará quando a reforma agrária for de fato realizada. Há quebra de lógica sobre as investigações das transições por estes movimentos pelo fato de “[...] que surgen como muy limitadas una vez que se sitúan en el contexto mucho más amplio de la emancipación y de la liberación” – afirma Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 282).

Na segunda dimensão, isto é, a subversão do tempo, decorre em virtude da concepção de tempo linear que acompanha a modernidade ocidental; nela as transições são sempre uma trajetória que vai do passado ao futuro, lógica eurocêntrica que é prejudicada ante a quebra da linearidade que esses movimentos latino-americanos implementam. Visando explicar a quebra do paradigma da segunda dimensão, o autor formula as seguintes indagações:

O que pensar, então, como no caso dos movimentos indígenas, quando se aborda uma transição na qual o regresso ao passado ancestral, precolonial, se transforma na versão mais capacitatória da vontade de futuro? Como imaginar ao contrário, ou seja, desde o que não existe para o que existiu e desde este último, recuperado em suas ruínas viventes, reais ou imaginárias, para um futuro que não tem que ser inventado senão que tem que ser desproduzido como ausente ou inviável? Como fazer demandas de futuro através de demandas de memória? As perguntas revelam retoricamente as dificuldades da tradição crítica eurocêntrica para entender o sentido das questões e a

impossibilidade de dar-lhes resposta dentro do marco epistemológico e ontológico no que se move.¹² (2010, p. 282, tradução nossa)

Enfim, a terceira dimensão diz respeito às diferentes cosmovisões. Subverte-se a lógica tradicional de totalidades homogêneas: ditadura e democracia enquanto duas subespécies de regimes políticos modernos. As transições entre civilizações distintas – tais como indígenas e afrodescendentes –, com universos culturais e cosmovisões próprias, apresentam como único diálogo possível, apesar da tamanha violência e silenciamento, a tradução intercultural, sempre com o risco de que as ideias mais fundamentais, mitos mais sagrados, entre outras qualidades culturais próprias, percam-se no trânsito entre universos linguísticos, semânticos e culturais distintos. Exemplificando, é citado o caso da Constituição do Equador, que fala de direitos da Pachamama, isto é, da mãe-natureza (que será visto mais a fundo adiante); segundo o autor, tal direito se revela uma miscigenação conceitual entre o mundo moderno de direitos e o mundo andino da Pachamama, a quem nada “pode dar direitos” uma vez que ela seria a fonte mesma de todos os deveres e de todos direitos se tais conceitos pertencessem à sua cosmovisão. Neste ponto, questiona como seria possível incluir nas comunidades dos beneficiários de políticas públicas e direitos humanos aos antepassados los animais e a “*Madre Tierra*”. Igualmente, indaga: “[...] São possíveis novas misturas assentadas no reconhecimento do duplo direito humano pós-colonial: teremos o direito a sermos iguais quando a diferença nos inferioriza; teremos o direito a sermos diferentes quando a igualdade nos descaracteriza?”¹³ (SANTOS, 2010, p. 283, tradução nossa).

A subversão peculiar da lógica das transições apresentadas por Santos (2010), aliada à persistência e à qualidade dos diálogos dos movimentos sociais de diferentes minorias em favor de uma refundação do Estado a partir da insurgência contra o modelo de Estado moderno (eurocêntrico e uniformizador) confeccionado pelas e para as elites políticas, permite se falar na construção de uma perspectiva constitucional verdadeiramente própria, na qual a vontade

¹² No original: “¿Qué pensar, entonces, como en el caso de los movimientos indígenas, cuando se plantea una transición en la que el regreso al pasado ancestral, precolonial, se transforma en la versión más capacitadora de la voluntad de futuro? ¿cómo imaginar al revés, o sea, desde lo que no existe para lo que existió y desde este último, recuperado en sus ruinas vivientes, reales o imaginarias, para un futuro que no tiene que ser inventado sino que tiene que ser des-producido como ausente o inviable? ¿cómo hacer demandas de futuro a través de demandas de memoria? Las preguntas revelan retóricamente las dificultades de la tradición crítica eurocéntrica para entender el sentido de las cuestiones y la imposibilidad de darles respuesta dentro del marco epistemológico y ontológico en que se mueve.”

¹³ No original: “[...] ¿Son posibles nuevos mestizajes asentados en el reconocimiento del doble derecho humano poscolonial: tenemos el derecho a ser iguales cuando la diferencia nos inferioriza; tenemos el derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza?”

das classes populares real e efetivamente se faz constituinte e de certa forma é institucionalizada.

Em razão dessa dinâmica de viragem popular no processo constituinte, Rubén Martínez Dalmau (2008) qualifica o novo constitucionalismo latino-americano como um *constitucionalismo sin padres* (constitucionalismo sem pais).

Explicando essa adjetivação, lembra de como era fácil aprovar uma Constituição no passado a partir da concertação de elites e seus respectivos representantes; de quão flexíveis eram as constituições a ponto de poderem ser modificadas pelo poder constituído de forma segura contra os interesses principalmente representados; aliás, não havia qualquer participação da população na conjuntura. Logo, aqueles que conciliavam e redigiam essas constituições eram chamados de *padres de la Constitución* (MARTÍNEZ DALMAU, 2008).

O novo constitucionalismo latino-americano (*sin padres*) vem para superar essa estrutura de poder de modo que ninguém que não seja o povo pode se sentir progenitor da Constituição nessa genuína dinâmica participativa inserta nos processos constituintes. Desde a própria ativação do poder constituinte através de referendo, até a votação final para a sua entrada em vigor, passando pelo crivo da introdução participativa de seus conteúdos, os processos cada vez mais botam de lado os “conselhos de sábios” para entrar – com suas vantagens e inconvenientes – no seu próprio caos, do qual exsurgirá um novo tipo de Constituição a qual se aproxima do sonho/intento revolucionário novamente, mais detalhado e extenso, original (MARTÍNEZ DALMAU, 2008).

Simultaneamente, por ser fruto do clamor das reivindicações e investidas das classes populares, esse fenômeno constitucional tem sido chamado pela doutrina como um *constitucionalismo desde abajo* (desde baixo), que Santos (2010) diz assim ser qualificado ante o protagonismo dos excluídos e seus aliados com vistas a expandir o campo do político para além do horizonte liberal, através de uma institucionalidade nova denominada de *plurinacionalidade*, uma territorialidade nova (autonomias assimétricas), um pluralismo jurídico, um regime político novo marcado por uma democracia intercultural, e novas subjetividades individuais e coletivas. Segundo ele, esse conjunto de mudanças poderá garantir políticas anticapitalistas e anticoloniais.

Inclusive, em virtude de inovações como essas acima, são chamadas também de constituições revolucionárias, mesmo que não tenha havido uma insurreição propriamente dita para a mudança de panorama:

Sendo *Constituições Revolucionárias*, são fruto de revoluções pelos meios institucionais, isto é, eleitorais, e não pela derrubada pela força, insurreição, do *status quo*. *Revoluções pacíficas*, conquanto não sem embates, alguns inclusive violentos, não sem dramaticidade e fraturas (Venezuela e Bolívia se afiguram como os casos mais acentuados). (STRECK; OLIVEIRA, 2016, p. 125)

Nota-se que finalmente as constituições passam a se afinar com interesses concretos daqueles que serão regidos por elas. Igualmente, revelam-se em textos que corporificam as lutas sociais da sua trajetória histórica, que estão profundamente comprometidos com a libertação dos povos do antigo passado colonial, integrando todas as pluralidades num respeito igualitário. Como adverte Wolkmer (2010, p. 143),

A constituição não deve ser tão somente uma matriz geradora de processos políticos, mas uma resultante de correlações de forças e de lutas sociais em um dado momento histórico do desenvolvimento da sociedade. Enquanto pacto político que expressa a pluralidade, ela materializa uma forma de poder que se legitima pela convivência e coexistência de concepções divergentes, diversas e participativas.

Adiante, considerando-se que o terceiro ciclo no qual se situa o atual fenômeno constitucional – o constitucionalismo plurinacional – é marcado por uma refundação do Estado, cumpre melhor esclarecimento a respeito dos contornos deste.

O Estado plurinacional envolve o reconhecimento de um novo conceito de nação, concebida como pertencimento comum de uma etnia, cultura ou religião; envolve um novo constitucionalismo lastreado em relações interculturais igualitárias responsáveis por redefinir e reinterpretar os direitos constitucionais de modo a reestruturar a antiga institucionalidade do Estado nacional. A plurinacionalidade implica no reconhecimento de direitos coletivos dos povos ou grupos sociais numa ocasião em que os direitos individuais daqueles que os integram são insuficientes para garantir o reconhecimento e a persistência da sua identidade cultural ou o fim da discriminação social da qual são vítimas. É a oportunidade em que esses indivíduos ascendem como sujeitos constituintes – “*desde abajo*” – e incorporam direitos de acordo com as suas especificidades, de acordo com a perspectiva indígena em um projeto descolonizador no qual se vigora um pluralismo jurídico (SANTOS, 2010; FAJARDO, 2011; GRIJALVA JIMÉNEZ, 2012).

Tem-se igualmente que o reconhecimento da plurinacionalidade implica a noção de autogoverno e autodeterminação, o que não quer dizer necessariamente independência. O autogoverno traz consigo ainda outras implicações, tais como: uma democracia intercultural, uma nova organização territorial, a própria interculturalidade, novos critérios de gestão e

políticas públicas (educação, saúde, seguridade), de participação cidadã, de serviços e servidores públicos, um novo tipo de institucionalidade estatal (SANTOS, 2010).

Quanto a esta última implicação, é interessante proceder a um maior aprofundamento acerca de seus contornos.

Esmiuçando-a, Santos (2010) destaca que essa nova institucionalidade estatal ostenta duas derivações, uma que está baseada no seio das mesmas instituições (denominadas de compartilhadas) e outra derivação que demanda instituições distintas (denominadas de duais). Um exemplo de instituição compartilhada seria a Assembleia Legislativa Plurinacional da Bolívia, na qual são reconhecidas circunscrições especiais indígena-originário-campesina, com representantes nomeados em princípio de acordo com normas e procedimentos próprios da nação de onde provêm, ainda que sua postulação como candidatos se faça mediante organizações políticas; seria uma forma de maior inclusão e participação. Por outro lado, um exemplo de instituições duais são as autonomias territoriais; no caso boliviano, vê-se a regional, a departamental, municipal e a indígena-originário-campesina; enquanto que a Constituição do Equador reconhece governos autonômicos e prevê a criação de circunscrições territoriais indígenas e pluriculturais com regimes especiais. Nas diferentes formas de autonomia, o autor faz a ressalva de que somente a indígena (ou pluricultural, no caso equatoriano) é que pode invocar o pluralismo jurídico. E complementa, por fim, que embora todas essas autonomias tenham poderes legislativo-normativos, apenas os indígenas – na sua autodeterminação – têm autonomia legal, justamente proveniente do recém reconhecido direito ancestral previsto constitucionalmente.

No entanto, é válido destacar que com o reconhecimento de funções jurisdicionais indígenas, bem como de seus princípios de organização de poder, emergem fatalmente problemas de interlegalidade frente à legislação infraconstitucional. Esse é um desafio ainda a ser resolvido com o decorrer do tempo no novo processo constitucional ora vivido, onde se testa – parafraseando Santos (2010) – um Estado *experimental*; isso porque pelo ineditismo do fenômeno ora experimentado, há ainda diversas questões em aberto e que paulatinamente deverão ser enfrentadas. Afinal, como exterioriza o pensador,

O Estado experimental é o desafio mais radical ao estado moderno cujas instituições e leis, e sobretudo as constituições, estão aparentemente inscritas na pedra. Ao contrário, o estado em processo de refundação assume a transitoriedade das soluções não só por questões técnicas, senão também por questões políticas. O processo de refundação do estado é um processo altamente conflituoso e a evolução da transição, que será demorada, depende de saber se os diferentes eixos de conflito (étnicos,

regionais, classistas, culturais) se acumulam e sobrepõem ou se, pelo contrário, se neutralizam.¹⁴ (SANTOS, 2010, p. 296, tradução nossa)

No mais, em que pesem os tropeços naturais num experimento, o que deveras importa é que o alicerce do constitucionalismo plurinacional é firme na exaltação da interculturalidade pautada em um âmbito de relação igual e respeitosa de diferentes povos e cultural que – como destaca Grijalva Jimenez (2012) – estão comprometidos em manter as diferenças legítimas, eliminar ou ao menos diminuir as ilegítimas e manter a unidade como garantia da diversidade. A integração das pluralidades e a preocupação com as desigualdades sociais aparecem como objetivos primários ao lado de uma não menos importante releitura da soberania popular.

Feitas todas essas considerações, já se torna oportuna uma abordagem mais específica das características ou traços deste novo constitucionalismo pluralista. Para tanto, como um norteamento extremamente válido e didático, utiliza-se como referencial os traços identificados por Carlos Manuel Villabella Armengol (2010), fazendo-se a partir de cada um deles – quando necessário – a complementação pertinente.

Para a delimitação dos traços do novo constitucionalismo latino-americano, o autor utiliza como parâmetro, além das Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009), também a Constituição da Venezuela (1999), cuja relevância e aprimoramentos – em que pese a triste realidade atualmente vivida na qual o governo comete dia-a-dia constantes atentados e aviltamentos contra o texto constitucional – são reconhecidos pela doutrina. Não há que se olvidar, ainda, que alguns autores também incluem o texto colombiano de 1991 como detentor de certos avanços relevantes; no entanto, o foco aqui será pautando-se sobre os três primeiros textos constitucionais. Pois bem, são características visíveis na nova perspectiva constitucional:

1) A existência de preâmbulos nas Constituições eivados de espiritualidade; que exteriorizam as veredas e percalços históricos de uma maneira lastimada, mas resiliente frente ao passado colonial opressor e exploratório. O preâmbulo boliviano é sem dúvidas o mais veemente e poético, seguido pelo texto venezuelano e, enfim, pelo equatoriano (o mais

¹⁴ No original: “El estado experimental es el desafío más radical al estado moderno cuyas instituciones y leyes, y sobre todo las constituciones, están aparentemente inscritas en piedra. al contrario, el estado en proceso de refundación asume la transitoriedad de las soluciones no solo por cuestiones técnicas, sino también por cuestiones políticas. el proceso de refundación del estado es un proceso altamente conflictivo y la evolución de la transición, que será larga, depende de saber si los diferentes ejes de conflictividad (étnicos, regionales, clasistas, culturales) se acumulam y sobrepone o si, por lo contrario, se neutralizan.”

reservado e enxuto) – todos exaltando o passado de lutas e o compromisso com a fundação de uma nova história, um novo futuro. Nesse sentido, é incisivo o preâmbulo boliviano¹⁵.

2) A existência de capítulos pósticos estabelecendo conceitos e princípios que se consideram base do pacto constitucional. A exemplo, pode-se citar o artigo 8º do texto boliviano; o Título I da Constituição da Venezuela; e o Capítulo Primeiro do Título I da Constituição do Equador;

3) Há a presença de uma alta carga de normas-princípios e preceitos teleológicos e axiológicos os quais enunciam valores ético-morais (Bolívia) e valores superiores (Venezuela). A exemplo, Villabella Armengol (2010) cita: a unidade; inclusão; dignidade; liberdade; solidariedade; reciprocidade; respeito; complementaridade; harmonia; transparência; equilíbrio; igualdade de oportunidades; equidade social e de gênero na participação; bem-estar comum; responsabilidade; justiça social; redistribuição equitativa dos produtos e bens sociais; democracia; responsabilidade social; premência dos direitos humano; pluralismo político.

No que toca aos valores ético-morais mencionados, é de suma relevância trazer uma inovação que especialmente as Constituições da Bolívia e Equador trazem (cada qual com certas especificidades), que é o paradigma comunitário do *bem viver* (*buen vivir*), que faz parte da filosofia de vida e cosmovisão dos povos indígenas e se refere a um viver em plenitude com respeito a todas as formas de vida, considerando-se que tudo está interconectado e interdependente na natureza, isto é, na *Pachamama* (WOLKMER; AUGUSTIN; S. WOLKMER, 2012).

¹⁵ Conforme consta no preâmbulo boliviano: “Em tempos imemoráveis se erigiram montanhas, se deslocaram rios, se formaram lagos. Nossa amazônia, nosso chaco, nosso planalto e nossas planícies e vales se cobriram de verdes e flores. Povoamos esta sagrada Mãe Terra com rostos diferentes, e compreendemos desde então a pluralidade vigente de todas as coisas e nossa diversidade como seres e culturas. Assim conformamos nossos povos, e jamais percebemos o racismo até sofrê-lo desde os funestos tempos da colônia. O povo boliviano, de composição plural, desde a profundidade da história, inspirado nas lutas do passado, na sobrelevação indígena anticolonial, na independência, nas lutas populares de libertação, nas marchas indígenas, sociais e sindicais, nas guerras da água e de outubro, nas lutas pela terra e território, e com a memória de nossos mártires, construímos um novo Estado. Um Estado baseado no respeito e igualdade entre todos, com princípios de soberania, dignidade, complementariedade, solidariedade, harmonia e equidade na distribuição e redistribuição do produto social, donde predomine a busca do viver bem; com respeito à pluralidade econômica, social, jurídica, política e cultural dos habitantes desta terra; na convivência coletiva com acesso à água, trabalho, educação, saúde e habitação para todos. Deixamos no passado o Estado colonial, republicano e neoliberal. Assumimos o desafio histórico de construir coletivamente o Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, que integra e articula os propósitos de avançar até uma Bolívia democrática, produtiva, portadora e inspiradora da paz, comprometida com o desenvolvimento integral e com a livre determinação dos povos. Nós, mulheres e homens, através da Assembleia Constituinte e com o poder originário do povo, manifestamos nosso compromisso com a unidade e integridade do país. Cumprindo o mandato de nossos povos, com a força da nossa Pachamama e graças a Deus, refundamos Bolívia. Honra e glória aos mártires do esforço constituinte e libertador, que têm feito possível esta nova história.” (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa)

Alija-se a antiga noção de um antropocentrismo individualista calcado numa perspectiva desenvolvimentista que não se importa com ninguém, tampouco com a natureza. O *buen vivir* aparece – prega Martínez Dalmau (2012, p. 14) – como pilar axiológico e marco de direitos e obrigações numa sociedade em que o processo vital do ser humano cobra sentido integral tanto na sua construção como pessoa quanto em sua contribuição com o mundo. Os princípios constitucionais que estão relacionados ao *bem viver* estabelecem, segundo o autor, não apenas comportamentos éticos de uma sociedade comprometida com mudanças, mas sobretudo assinalam um verdadeiro objetivo do Estado, que é o “*vivir bien del pueblo*”; porém não é qualquer bem viver, senão aquele que está de acordo com os princípios constitucionais, embaralhados em uma mistura de princípios ocidentais clássicos com muitos outros agora típicos da visão indígena-comunitária.

Basicamente, o *buen vivir* é tratado na Constituição da Bolívia no artigo 8º, *in verbis*:

Artigo 8.

I. O Estado assume e promove como princípios ético-morais da sociedade plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (não sejas flouxo, não sejas mentiroso ne sejas ladrão), *suma qamaña* (viver bem), *ñandereko* (vida harmoniosa), *teko kavi* (vida boa), *ivi maraei* (terra sem mal) e *qhapaj ñan* (caminho ou vida nobre).

II. O Estado se sustenta nos valores de unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, complementariedade, harmonia, transparência, equilíbrio, igualdade de oportunidades, equidade social e de gênero na participação, bem-estar comum, responsabilidade, justiça social, distribuição e redistribuição dos produtos e bens sociais, para viver bem.¹⁶ (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa)

Verifica-se que no dispositivo constitucional boliviano o bem viver encontra previsão expressa no *suma qamaña*, contudo, pode-se dizer que tal princípio envolve os demais ali previstos, quais sejam: *ama qhilla* (não sejas preguiçoso), *ama llulla* (não sejas mentiroso), *ama suwa* (nem sejas ladrão), *ñandereko* (vida harmoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (terra sem mal) e o *qhapaj ñan* (caminho ou vida nobre).

Por outro lado, o *buen vivir* encontra correspondência na Constituição do Equador no artigo 275, no qual é definido como *sumak kawsay*:

¹⁶ No original: “Artículo 8. I. El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble). II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”.

Art. 275.- O regime de desenvolvimento é o conjunto organizado, sustentável e dinâmico dos sistemas econômicos, políticos, socio-culturais e ambientais, que garantem a realização do bem viver, do *sumak kawsay*.

O Estado planificará o desenvolvimento do país para garantir o exercício dos direitos, a consecução dos objetivos do regime de desenvolvimento e os princípios consagrados na Constituição. A planificação propiciará a equidade social e territorial, promoverá o consenso, e será participativa, descentralizada, desconcentrada e transparente.

O bem viver requererá que as pessoas, comunidades, povos e nacionalidades gozem efetivamente de seus direitos, e exerçam responsabilidades no marco da interculturalidade, do respeito a suas diversidades, e da convivência harmônica com a natureza.¹⁷ (EQUADOR, 2008, tradução nossa)

O *buen vivir* da Constituição do Equador traz ainda um contorno bastante peculiar e que constitui irrefragavelmente uma das inovações mais marcantes, que é o enaltecimento e supervalorização da natureza – a *Pachamama* – desde o preâmbulo: “CELEBRANDO a natureza, a Pacha Mama, da qual somos parte e que é vital para nossa existência, [...]” (EQUADOR, 2008, tradução nossa). Vale reforçar o rompimento com a postura antropocêntrica, individualista, a partir de uma revisão total da relação homem-natureza em prol da sustentabilidade. Há uma superação tal da visão clássica que geral e simplesmente alocava os direitos relacionados à natureza na categoria de direitos de terceira geração, de modo que agora a natureza sobreleva-se a tal ponto que ela deixa de ser mero objeto de direitos cuja atribuição é dada por humanos e passa a ter direitos e valores intrínsecos que lhe são próprios, independentemente de qualquer valoração humana, ou seja, passa ela a ser *sujeito* de direitos (MARTÍNEZ DALMAU, 2012). Eis o que se tem denominado de *giro biocêntrico* ou *virada biocêntrica* (WOLKMER; AUGUSTIN; S. WOLKMER, 2012; MARTÍNEZ DALMAU, 2012; MELO, 2013).

Nesse panorama, a refundação do Estado está vinculada ao valor fundamental à biodiversidade e à socieodiversidade de modo que o *modus* de produção e reprodução da sociedade, da economia e da cultura – tudo em direção a um maior equilíbrio tanto entre os homens e seus diferentes grupos, quanto entre eles e a natureza (MELO, 2013).

¹⁷ No original: “Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.”

Como explana Zaffaroni (2012), a expressão quéchua *sumak kawsay* (*buen vivir* ou *pleno vivir*) revela um conteúdo que não é outra coisa senão a ética (não a moral individual) que deve reger a ação do Estado e a relação das pessoas entre si e com a natureza, especialmente. Não se trata, pois de um simples e tradicional bem comum reduzido ou limitado aos humanos, mas sobretudo de um bem de todo o vivente (biodiversidade). Funda-se uma verdadeira ética biocêntrica que rompe com o modelo ocidental. Sobre essa ruptura, acentua Portero (2008, p. 119, tradução nossa) que: “a primeira diferença fundamental com a visão ocidental radica em que esta tem sido posta sempre como parâmetro do ‘humano’ à razão ou ao pensamento, ao ponto de defender a tese de que a razão é o único que nos diferencia dos animais.”¹⁸

Essa ética biocêntrica encontra guarida em dispositivos constitucionais que imperam aos Estados e seus cidadãos – um compromisso intergeracional, aliás – o dever de zelo da natureza, podendo qualquer um acionar o Judiciário para a sua salvaguarda e as respectivas repressões.

Por exemplo, destaca-se os artigos 33 e 34 da Constituição da Bolívia:

Artigo 33. As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável, protegido e equilibrado. O exercício deste direito deve permitir aos indivíduos e coletividades das presentes e futuras gerações, ademais de outros seres vivos, desenvolverem-se de maneira normal e permanente.

Artigo 34. Qualquer pessoa, a título individual ou em representação de uma coletividade, tem competência para exercer as ações legais na defesa do direito ao meio ambiente, sem prejuízo da obrigação das instituições públicas de atuar de ofício frente aos atentados contra o meio ambiente.¹⁹ (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa)

Já na Constituição do Equador, a previsão se encontra no Capítulo VII (*Derechos de la naturaleza*), no qual vale destaque o artigo 71, o qual dispõe:

Art. 71.- A natureza ou Pacha Mama, donde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a conservação e regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos.

Toda pessoa, comunidade, povo ou nacionalidade poderá exigir da autoridade pública o cumprimento dos direitos da natureza. Para aplicar e interpretar estes direitos se observarão os princípios estabelecidos na Constituição, no que se aplique.

¹⁸ No original: “La primera diferencia fundamental con la visión occidental radica en que ésta ha puesto siempre como parámetro de lo ‘humano’ a la razón o al pensamiento, al punto de defender la tesis de que la razón es lo único que nos diferencia de los animales.”

¹⁹ No original: “Artículo 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente. Artículo 34. Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercer las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente.”

O Estado incentivará a pessoas naturais e jurídicas, e o coletivos, para que protejam a natureza, e promoverá o respeito a todos os elementos que formam um ecossistema.²⁰ (EQUADOR, 2008, tradução nossa)

Nessa senda, Zaffaroni (2012) afirma que por se constituir em sujeito de direitos, a natureza assume a condição de *terceiro agredido* quando atacada ilegítimamente e, por conseguinte, é admitida a legítima defesa em seu favor (uma legítima defesa de terceiros). É legítima a sua utilização para o viver, mas não de forma sumptuária para o que não é necessário – neste ponto, o consumo ilimitado encontra barreira no próprio critério do viver pleno consubstanciado no *sumak kawsay*.

Eis uma verdadeira ética da sustentabilidade e de conscientização acerca do valor substancial da natureza para todos os seres vivos oriunda da filosofia de vida indígena que de maneira inédita e pioneira se faz presente nessas mais novas constituições. Antigos conhecimentos que antes vinham sendo acobertados, negados e/ou serventes tão somente como matéria-prima à cientificidade do conhecimento moderno voltam a lume a partir da ruptura com o antigo paradigma constitucional europeu.

Mais de quinhentos anos de colonialismo, neocolonialismo, genocídio e dominação, não puderam eliminar das culturas dos povos andinos o culto à terra e o ideal de convivência harmoniosa do *sumak kawsay*, que hoje – removidas as capas que o oprimiam – volta à superfície como mensagem ao mundo e em especial à espécie humana em risco de colapso e extinção.²¹ (ZAFFARONI, 2012, p. 277, tradução nossa)

Se a América Latina, especialmente os países sulistas, praticamente não experimentou de fato o Estado do bem-estar social, vislumbra-se – parafraseando Milena Petters Melo (2013) – agora uma transição para um *Estado do bem viver*.

4) Reconhece-se a supremacia constitucional com menção clara de primazia sobre o restante do ordenamento jurídico (artigos 410 e 411 da Constituição da Bolívia e 424-428 da Constituição do Equador);

²⁰ No original: “Art. 71.- La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observaran los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecossistema.”

²¹ No original: “Más de quinientos años de colonialismo, neocolonialismo, genocidio y dominación, no pudieron borrar de las culturas de los pueblos andinos el culto a la tierra y el ideal de convivencia armoniosa del *sumak kawsay*, que hoy –removidas las capas que lo oprimían– vuelve a la superficie como mensaje al mundo y en especial a la especie humana en riesgo de colapso y extinción”.

5) As constituições preveem claramente o novo modelo de Estado adotado. Assim, o art. 1º da Constituição da Bolívia a qualifica como um *Estado unitário social de direito plurinacional e comunitário*, ao passo que a do Equador o coloca como um *Estado constitucional de direitos e justiça* (artigo 1º) e a da Venezuela a aponta como um *Estado democrático e social de direito e justiça* (artigo 2º). Para se deixar mais claro ainda, expressam-se como Estados livres, soberanos, independentes, democráticas, interculturais, plurinacionais, participativos, eletivos, alternativos, responsáveis, pluralistas e de mandatos revogáveis.

6) Não raras as vezes, há ênfase na função social e ambiental com que se delinea a propriedade privada e a sua convivência com outros tipos de propriedade, como a individual, a coletiva, pública, estatal, comunitária, associativa e mista – o que revela uma economia mista. A título de exemplo, Villabella Armegol (2010) cita o artigo 283 da Constituição do Equador:

Art. 283.- O sistema econômico é social e solidário; reconhece o ser humano como sujeito e fim; propende a uma relação dinâmica e equilibrada entre sociedade, Estado e mercado, em harmonia com a natureza; e tem por objetivo garantir a produção e reprodução das condições materiais e imateriais que possibilitem o bem viver. O sistema econômico se integrará pelas formas de organização econômica pública, privada, mista, popular e solidária, e as demais que a Constituição determine. A economia popular e solidária se regulará de acordo com a lei e incluirá os setores cooperativistas, associativos e comunitários.²² (EQUADOR, 2008, tradução nossa)

Não obstante, não há que se olvidar do artigo 284 do mesmo texto constitucional, que a todo momento prevê uma política econômica norteada pelo equilíbrio e pela ética biocêntrica (ao prever o consumo social e ambientalmente responsável e a incorporação do valor agregado com máxima eficiência dentro dos limites biofísicos da natureza e o respeito à vida e às culturas, *e.g.*).

Ainda, é pertinente a citação do artigo 306 da Constituição boliviana, que traz expressamente o desenvolvimento econômico balizado pelo *buen vivir* na persecução de um equilíbrio entre os particulares e a redução da desigualdade social. Confira:

Artigo 306.

I. O modelo econômico boliviano é plural e está orientado a melhorar a qualidade de vida e o viver bem de todas as bolivianas e os bolivianos.

²² No original: “Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que possibiliten el buen vivir. El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios.”

II. A economia plural está constituída pelas formas de organização econômica comunitária, estatal, privada e social cooperativa.

III. A economia plural articula as diferentes formas de organização econômica sobre os princípios de complementariedade, reciprocidade, solidariedade, redistribuição, igualdade, seguridade jurídica, sustentabilidade, equilíbrio, justiça e transparência. A economia social e comunitária complementarará o interesse individual com o viver bem coletivo.

IV. As formas de organização econômica reconhecidas nesta Constituição poderão constituir empresas mistas.

V. O Estado tem como máximo valor o ser humano e assegurará o desenvolvimento mediante a redistribuição equitativa dos excedentes econômicos em políticas sociais, de saúde, educação, cultura, e no reinvestimento em desenvolvimento econômico produtivo.²³ (BOLÍVIA, 2009, tradução nossa)

7) A configuração de um Estado plurinacional e intercultural, com ampla proteção das minorias étnicas e dos grupos originários (artigos 98, 283 e 403 da Constituição da Bolívia; 171 e 257 da Constituição do Equador; e 119 a 126 da Constituição da Venezuela).

Nos dispositivos constitucionais, prestigia-se o uso de frases e imagens em línguas originárias (Bolívia e Equador); o reconhecimento da cultura indígena e seus respectivos saberes e cosmovisões; estabelece-se o autogoverno e se admite uma justiça própria, de acordo com a cultura indígena, reconhecida uma ampla gama de direitos: à terra; ao uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais insertos no seu habitat; a manter e promover as suas práticas econômicas e atividades tradicionais; a manter sua identidade étnica e cultural; um modelo de saúde integral que considere suas práticas e culturas; um sistema de educação intercultural bilíngue; a contar com serviços de formação profissional e capacitação; a proteção de seus conhecimentos coletivos baseados nos seus saberes ancestrais ; a proteção do seu patrimônio cultural e histórico; o estímulo ao uso de vestimentas, símbolos e emblemas de suas respectivas culturas; a aplicação de seu direito próprio nos marcos de respeito ao direito nacional; às sua organização social e formas de convivência; a definição de seu projeto de vida de acordo com seus critérios culturais e princípios de convivência harmônica com a natureza.

8) Constituições garantistas com controle concentrado de constitucionalidade, como na Bolívia, em que há o Tribunal Constitucional Plurinacional (artigos 196 a 203), e no Equador

²³ No original: “Artículo 306. I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos. II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementarará el interés individual con el vivir bien colectivo. IV. Las formas de organización económica reconocidas en esta Constitución podrán constituir empresas mixtas. V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.”

há a Corte Constitucional (artigos 429-440); já na Venezuela, verifica-se um modelo centralizado e parcialmente especializado o qual é chamado de Sala Constitucional do Tribunal de Justiça (artigos 262-266).

9) Como nono traço, Villabella Armengol (2010) chama a atenção para uma nova positivação de direitos que rompe com o tradicional agrupamento constitucional ocidental.

Menciona os *derechos del buen vivir* (cuja essência já fora delimitada no item 3 mais acima), constantes nos artigos 12 a 34, citados de forma inédita na Constituição equatoriana e que englobam os seguintes direitos: à alimentação, à água, ao ambiente saudável, à comunicação e informação, ao respeito à identidade cultural, à educação, ao habitat adequado e à vivência segura, à saúde, ao trabalho, à seguridade social.

E de um modo geral, cita outros importantes traços dos novos direitos (artigos 13-108 da Constituição da Bolívia; 10-83 da Constituição do Equador; e 19-135 da Constituição da Venezuela) que dão novos ares à dogmática constitucional, quais sejam: a) a não hierarquia entre os direitos, o que possibilita a regra da ponderação para ilidir eventual colisão entre direitos; b) a validade dos acordos internacionais de proteção de direitos ratificados; c) além das tradicionais vedações discriminatórias, inclui-se outras, tais como com relação à orientação sexual, à identidade de gênero, à origem, à nacionalidade, à orientação política ou filosófica, à condição econômica ou social, etc.; d) extensa legitimação de direitos sociais, econômicos e culturais, com deveres do Estado perante eles; e) o endosso ao direito à identidade cultural das minorias étnicas e grupos originários; f) endosso de direitos a grupos *en situación*, como infância, descapacitados, consumidores, pessoas portadoras de enfermidades graves; g) novos direitos, como a água e à alimentação; h) abordagem de temas em fase de moralidade crítica e que ainda não configuram direito, a exemplo da doações ou transplantes de células, tecidos ou órgãos; i) reconhecimento da titularidade de direitos a pessoas coletivas, tais como comunidades, povos e nacionalidades; j) a inclusão de novas facetas em direitos clássicos como o de liberdade, podendo agora haver a adoção de decisões livres e voluntárias sobre a sexualidade individual ou tomar decisões independentes e responsáveis sobre a vida reprodutiva; e k) reconhecimento da natureza como sujeito a ser protegido, havendo a necessidade de se fomentar a sua proteção, restauração ou reprodução, possibilitando uma justiça ambientalista.

10) Uma ampliação inédita dos deveres constitucionais, tais como: a difusão da prática de valores e princípios da Constituição; contribuir com o direito à paz; o empenho em denunciar e combater a corrupção; proteger os recursos naturais; perseguir a sustentabilidade, etc.

11) A proteção ampla de direitos através de vários mecanismos, especialmente para impor respeito aos poderes públicos, a exemplo: ação de defesa; ação de amparo constitucional; ação de proteção da privacidade; ação de inconstitucionalidade; ação de cumprimento; ação popular; ação de amparo à liberdade e segurança; ação de proteção; defensoria do povo; ação extraordinária de proteção; ação por descumprimento; *habeas corpus*; *habeas data*.

Aqui, calhe importante ponderação em salientar a Constituição boliviana que, nos seus artigos 125 e 130, faz alterações para facilitar a linguagem jurídica à população. Assim, por exemplo, para maior acessibilidade, não se faz o uso do latim, como no *habeas corpus*, que passa para “ação de liberdade”, e no *habeas data*, que é chamado de “ação de proteção de privacidade” (WOLKMER; FAGUNDES, 2011; VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2016).

12) O zelo por uma postura jurídica de integração latino-americana com respaldo à estruturação de instituições supranacionais de caráter regional, englobada por princípios como o da solidariedade, equidade e respeito. Como lembra Villabella Armengol (2010), ao citar o artigo 423 da Constituição do Equador e o 153 da Venezuela, há previsão inclusive de uma integração também com o Caribe.

13) O reconhecimento do protagonismo do Estado e sua incidência em aspectos sociais e econômicos. No novo paradigma, o Estado desempenha papel de suma relevância em prol do bem-estar e justiça sociais (vide artigos 3º da Venezuela, 3º da Constituição do Equador e 9º da Constituição da Bolívia).

14) Por fim, o último traço do novo constitucionalismo latino-americano mencionado por Villabella Armengol (2010) cita a configuração de procedimentos de reforma com a participação do poder constituinte originário, com as seguintes características: iniciativa popular como umas das maneiras de se dar início à modificação; proteção de determinados conteúdos das emendas ou reforma parcial; procedimentos qualificados pela forma de aprovação (como maioria qualificada para aprovação), fechando o procedimento com referendo – artigos 411 da Constituição da Bolívia, 441 a 444 da Constituição do Equador e 242 a 246 da Constituição da Venezuela.

Com base em todas as características até agora apontadas, possível, pois, aglutiná-las – de acordo com a proposição de Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2016) – em elementos comuns tanto formais quanto materiais do novo constitucionalismo latino-americano.

Sob o aspecto formal, os autores destacam basicamente quatro características, a saber: o conteúdo inovador (originalidade), a considerável extensão do articulado (amplitude), a capacidade de conjugar elementos tecnicamente complexos com uma linguagem acessível

(complexidade), e a ativação do poder constituinte do povo ante qualquer mudança constitucional (rigidez). Nesse conjunto formal, é importante algumas ponderações:

A primeira delas, envolve a questão da extensão, que envolve também a complexidade. Esses elementos estão ligados ao fato de que as novas constituições se insurgem contra a brevidade do antigo e tradicional modelo constitucional nominalista. A extensão considerável está relacionada à necessidade de o poder constituinte originário deixar clara a sua vontade para se evitar qualquer confusão com o poder constituído, especialmente com o parlamento e o Tribunal Constitucional na atividade interpretativa. A seu turno, o elemento complexidade está ligado não a uma complexidade de leitura ou de vocabulário utilizado; ao contrário, a complexidade a que se refere é a institucional, pela qual se busca a resolução de antigos problemas concretos suportados pelo povo. Como exemplo, pode ser citado o estabelecimento de uma eleição por sufrágio universal para os membros do órgão de governo dos juízes – Conselho da Magistratura – ou do Tribunal Constitucional Plurinacional na Constituição boliviana – artigos 194 e 198, respectivamente (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2016). No que tange a uma eventual complexidade técnica, esclarecem os autores:

Esta complexidade técnica vem acompanhada de uma simplicidade lingüística devida à vontade de transcender o constitucionalismo de elites em direção a um constitucionalismo popular. Os novos textos propõem, neste sentido, a utilização de uma linguagem acessível que oferece facilidades para sua compreensão no marco da complexidade mencionada anteriormente. Se trata, portanto, de textos tecnicamente complexos e semanticamente simples. Por outro lado, os processos de desenvolvimento constitucional têm sido acompanhados de iniciativas formativas, de acesso e de explicação sobre o novo texto constitucional.²⁴ (2016, p. 40, tradução nossa)

Noutro ponto, a outra ponderação a ser feita concerne à rigidez constitucional na nova perspectiva constitucional, que não busca a perdurabilidade da constituição, senão a sua modificação exclusivamente pelo poder constituinte originário. Nesse ponto, fala-se em uma marginalização do poder constituinte derivado ou de reforma, de modo que este está proibido de realizar qualquer mudança constitucional à revelia do povo, a fim de que se evite as experiências históricas do *viejo* constitucionalismo que promoveu outrora uma ruptura democrática. Preza-se no novo momento pelo resgate da soberania popular com uma nova

²⁴ No original: “Esta complejidad técnica viene acompañada de una simplicidad lingüística debida a la voluntad de trascender el constitucionalismo de élites hacia un constitucionalismo popular. Los nuevos textos proponen, en este sentido, la utilización de un lenguaje asequible que ofrece facilidades para su comprensión en el marco de la complejidad mencionada anteriormente. Se trata, por lo tanto, de textos técnicamente complejos y semánticamente sencillos. Por otro lado, los procesos de desarrollo constitucional han ido acompañados de iniciativas formativas, de acceso y de explicación sobre el nuevo texto constitucional.”

legitimidade jurídica sobre as cinzas da anterior (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2016).

Já quanto às características materiais comuns nas novas constituições latino-americanas, Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2016) esclarecem que a existência de suas fundações está ligada à ativação direta do poder constituinte para o avanço das sociedades e estão calcadas na necessidade de rompimento com os sistemas anteriores do constitucionalismo débil. Por isso, a principal busca do novo constitucionalismo latino-americano seria por instrumentos que recomponham a perdida (ou nunca alcançada) relação entre soberania e governo, mecanismos de legitimidade e controle do poder constituído, em boa parte com formas de participação vinculantes (em resposta a uma ânsia democrática).

Outra característica material destacada pelos autores, diz respeito à vasta gama de direitos novos, outros revigorados, presentes nas novas constituições (já vistos entre aqueles quatorze traços indicados alhures) e que rompe com a genericidade dos direitos do constitucionalismo clássico. Aliás, verifica-se que grande parte desses direitos tem o fim de combater as desigualdades econômicas e sociais; há capítulos econômicos nas constituições nos quais estão previstos modelos econômicos que envolvem desde a iniciativa privada e a justiça redistributiva até a proteção da economia comunitária, isso tudo com a participação-chave do Estado em questões relevantes como a decisão pública sobre recursos naturais ou regulação da atividade financeira (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2016).

Como última característica material comum mencionada, verifica-se o prestígio à força normativa da Constituição, isto é, à sua superioridade em relação a todo o ordenamento jurídico.

Nesse ponto, vê-se aqui um diálogo com o neoconstitucionalismo, teoria do Direito surgida logo após a 2ª Guerra Mundial e que – consoante Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2012), pautando-se nos ensinamentos de Carbonell – tenta explicar as Constituições da década de setenta, de altos níveis de normas materiais ou substantivas e que vinculam o Estado por meio da ordenação de certos fins e objetivos, que não apenas o estabelecimento de competências ou a separação de poderes públicos.

Sem qualquer pretensão de uma análise exaustiva que esgote o assunto – o que se relega a outra oportunidade –, cabe esclarecer que radica o neoconstitucionalismo na análise da dimensão positiva da Constituição, procurando, principalmente ante uma hegemonia principiológica e uma nova hermenêutica constitucional, dar máxima efetividade às suas normas; por ele, a Constituição agora está no centro, o ordenamento jurídico deve estar em harmonia com seus princípios e regras, a jurisprudência (vale lembrar o relevante papel do Judiciário na proteção do texto constitucional, especialmente pelo controle de

constitucionalidade), os atores públicos, as relações sociais. Na toada de Ricardo Guastini (2003), experimenta-se uma verdadeira impregnação do ordenamento jurídico – nesse ponto, fala-se em uma Constituição invasora; com grande carga axiológica.

Diferentemente, o novo constitucionalismo latino-americano vai para além da superfície e acerta o cerne da Constituição, a sua fundamentação, que é a sua legitimação democrática. O Texto Maior do Estado deve estar afinado com a vontade do povo, com a soberania popular que agora tem poder ingerência. Por essa persecução de uma identidade entre a vontade popular e a Constituição, com balizamento do poder constituído, afirma-se que esse fenômeno constitucional configura uma verdadeira teoria da Constituição.

Em todo caso, conquanto haja diferenciação entre o novo constitucionalismo e o neoconstitucionalismo, frise-se que o diálogo – uma aliança – entre eles é o que abrilhanta a nova perspectiva e traz ares nunca antes vistos na historicidade do constitucionalismo. Solidificada a legitimação da Constituição, parte-se para o árduo desafio de concretizá-la adequadamente à realidade latino-americana. Assim,

[...] o novo constitucionalismo vai mais além e entende que, para que tenha efetiva vigência o Estado constitucional não basta com a mera comprovação de que se tenha seguido o adequado procedimento constituinte e que se tenha gerado mecanismos que garantem a efetividade e normatividade da Constituição. Defende que o conteúdo da Constituição deve ser coerente com sua fundamentação democrática, é dizer que deve gerar mecanismos para a direta participação política da cidadania, deve garantir a totalidade dos direitos fundamentais incluídos os sociais e econômicos, deve estabelecer procedimentos de controle de constitucionalidade que possam ser ativados pela cidadania e deve gerar regras limitativas de poder político, mas também dos poderes sociais, econômicos ou culturais que, produto da História, também limitam o fundamento democrático da vida social e os direitos e liberdades da cidadania.²⁵ (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 163, tradução nossa)

Por fim, para arrematar as características das novas Constituições, assinala-se serem elas claramente Constituições dirigentes – como advertido a sabendas por Lenio Luiz Streck e Fábio Corrêa Souza de Oliveira (2016) –, a exemplo das Constituições da Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia. São Constituições com alta carga de programaticidade e que pugnam por

²⁵ No original: “[...] el nuevo constitucionalismo va más allá y entiende que, para que tenga efectiva vigencia el Estado constitucional no basta con la mera comprobación de que se ha seguido el adecuado procedimiento constituyente y que se han generado mecanismos que garantizan la efectividad y normatividad de la Constitución. Defiende que el contenido de la Constitución debe ser coherente con su fundamentación democrática, es decir que debe generar mecanismos para la directa participación política de la ciudadanía, debe garantizar la totalidad de los derechos fundamentales incluidos los sociales y económicos, debe establecer procedimientos de control de constitucionalidad que puedan ser activados por la ciudadanía y debe generar reglas limitativas del poder político, pero también de los poderes sociales, económicos o culturales que, producto de la Historia, también limitan el fundamento democrático de la vida social y los derechos y libertades de la ciudadanía”.

um Estado Social, procurando conformar o jogo político; são textos substanciais (Constituições Materiais) que não se atêm unicamente a procedimentos; trazem um vasto elenco de direitos fundamentais e não se envergonham da ambição normativa, encarando de frente o risco de um nominalismo constitucional, de uma frustração constitucional, tudo num empenho de ser mais do que uma mera folha de papel; acredita-se na força normativa da Constituição – ponderam os autores.

Tal colocação tem a ver com críticas – lembradas por Gargarella (2010) – no sentido de que as Constituições latino-americanas são poéticas e de que estão bastante longe da realidade social dos países latino-americanos. Uma desqualificação automática dessas Constituições seria por demais desarrazoada, aponta o jurista, sinalizando que o novo contorno constitucional atendeu finalmente a muitas pessoas “de carne e osso”, como os indígenas e os homossexuais, *e.g.* – isto é, grupos antes invisíveis ao ordenamento jurídico.

Seguindo nas explanações, ainda, Streck e Oliveira (2016, p. 130) profligam a antiga crítica de imiscibilidade entre o dirigismo e a democracia e sustentam que no atual e novo panorama constitucional é possível uma conciliação tal que permita o implemento das aspirações constitucionais:

[...] pode-se dizer que é uma nova vaga de Constituições Dirigentes, pois são Constituições, como anotado anteriormente, que investem intensamente em instrumentos de democracia direta. Ou seja: a acusação de que o constitucionalismo dirigente tinha receio da democracia, que era inimigo da flexibilidade demandada pelo transcurso do tempo, em proveito da alternância da vontade popular, das circunstâncias, tendo em conta, de todo modo, que a Constituição possui uma espinha dorsal, que não pode curvar sob pena de quebrar a dimensão da sua identidade, não prospera diante destas novas Constituições Dirigentes, porquanto, a um só tempo, Constituições Programáticas e Abertas.

O novo constitucionalismo latino-americano dispôs um ponto de equilíbrio entre procedimento e materialidade, entre a conversação pública e a diretividade. A cidadania ativa/participativa em favor do programa constitucional.

Traçados os principais contornos do novo constitucionalismo latino-americano, que permitem a ilação de que verdadeiramente se trata de um fenômeno ruptura com o *viejo* constitucionalismo, com os antigos paradigmas e cosmovisão europeus, tudo num empenho e comprometimento originais e descolonizadores em prol da emancipação de uma dinâmica unicamente negadora e exploratória, passa-se, pois, a afunilar a tratativa e ingressar na análise dos contornos democráticos e mecanismos participativos no direito comparado latino-americano – Equador e Bolívia – a fim de que deles se possa extrair contribuições à criação, ao aperfeiçoamento, revigoramento ou até mesmo à reformulação, no todo ou em parte, dos mecanismos de democracia participativa brasileiros.

3 DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMPARADA

Tendo em vista as considerações propedêuticas anteriormente tratadas, adentra-se, pois, no estudo da tão delicada e instável conjuntura democrática latino-americana, com foco especial – em consonância com a presente proposta – nas experiências vividas e vivenciadas mais atualmente no Equador e na Bolívia.

Como será visto a seguir, em que pesem os empreendimentos, avanços, esforços, vontade transformadora, a epopeia – inacabada, é sempre válida a advertência –, principalmente nos países ora em destaque, atualmente experimenta constante tensão diante de um risco real de retrocessos em razão de Executivos fortes, de líderes com tendências autoritárias, malgrado a coexistência com uma soberania popular municida com mais mecanismos de participação, notadamente diretos. O que se pretende é dismantelar qualquer hipótese por ventura poetizada de que o novo fenômeno constitucional em transição é perfeito, acabado e que teve o condão de romper totalmente com a antiga sistemática tradicional europeia, colonizadora. Ao mesmo tempo, em nenhum momento se pretende por qualquer desmerecimento do novo constitucionalismo latino-americano – que fique claro; pelo que se preza é por uma visão centrada, realística a seu respeito. Entre grandiosos acertos, também houve imperfeições, falhas, pontos dignos de melhora.

Tomada uma noção mais realista em sentido mais amplo, partir-se-á, depois, para uma análise mais centralizada do campo democrático tanto do Equador quanto da Bolívia, analisando a participação popular envolvida nos processos, desafios e mecanismos atuais à sua disposição.

3.1 A constante tensão e riscos na democracia latino-americana: as conquistas e a participação popular turbadas

No capítulo anterior, foram apresentados os traços gerais do novo constitucionalismo latino-americano a partir das relações de colonialidade que lhe permeiam desde a sua gênese (e o desafio e esforço para estirpá-la). Esse fenômeno *ruptura* ganhou deveras notoriedade com as Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) no século XXI. Contudo, como visto, por certo que não se trata de um fenômeno relâmpago ou de sublimação, isto é, não se trata de um relampejo constitucional repentino que trouxe à tona uma cosmovisão genuína a partir dos colonizados. Muito pelo contrário, houve um árduo processo de construção da perspectiva – inacabada, ressalta-se! –, o que lhe rende destacada historicidade.

Além da tentativa de extirpação da colonialidade, os outros dois pilares do tripé do novo constitucionalismo latino-americano – infere-se – radicam na previsão e na consagração ampla de direitos adequados e adaptados à realidade latino-americana, bem como na reformulação do campo democrático. Como diria Sarlet (2009) ao sustentar um manejo constitucionalmente adequado e responsável do princípio da proibição de retrocesso (o qual, segundo ele, não se preza a cancelar ou blindar privilégios injustificáveis pelo simples fato de terem sido, em determinado contexto, assegurados a certo grupo de pessoas; bem como, por si só, na qualidade de norma jurídica, não permite uma alteração substancial e efetiva da realidade social) como forma de assegurar uma eficácia negativa na proteção dos direitos sociais contra investidas supressivas e erosivas dos poderes constituídos, principalmente no cenário latino-americano que é marcado por acentuada instabilidade social e econômica, somente tal princípio ou a afirmação de um dirigismo constitucional – como visto no final do capítulo anterior – não é o bastante, sendo que o que é indispensável é o resgate do papel da cidadania por meio de uma aplicação de uma cidadania inclusiva juntamente com o dever de uma progressiva implantação dos direitos sociais.

Essa reformulação do campo democrático conseguida no cenário latino-americano por meio da implementação de uma participação popular de alta intensidade revela grande consonância com a noção existencial de democracias substantivas nos moldes apregoados por Alves (2013), caracterizadas por serem formas de vida dos povos em que se assegura a existência de espaços coletivos em que o “político” aconteceria, tanto em razão de esforços dos movimentos sociais quanto pela articulação do Estado como novo movimento social que, como tal, possui papel-chave na inclusão das minorias e na proteção de grupos vulneráveis a partir de políticas isonômicas inerentes à própria democracia – ele “[...] apareceria na contemporaneidade como um coordenador geral de fluxos de interesse e articulador de uma ideia pluralista de bem comum”, sustenta (p.132).

Sem prejuízo algum a essa perspectiva e sem desprezar qualquer outra forma de participação popular (sendo todas elas importantes), o grande *plus* democrático no novo constitucionalismo latino-americano está na concessão de mecanismos institucionais diretos aos cidadãos para que possam decidir e vigilar (inclusive com o intuito de impor rédeas aos seus representantes, podendo destituí-los) diretamente os assuntos estatais em determinadas hipóteses. É poder ir além da participação no “político”, é poder fazê-lo conjuntamente (ao lado) com seus representantes sem que isso implique necessariamente uma usurpação – e aqui, crê-se, é onde está de fato a alta intensidade. Novamente, reitera-se o caráter da

complementariedade da atuação popular. Como explicam Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010, p. 35, tradução nossa),

O compromisso constitucional de promover a participação através de fórmulas diretas não questiona a essência do sistema de democracia representativa, amplamente presente em todas as constituições. A democracia participativa se configura como um complemento na legitimidade e um avanço na democracia, mas não como uma substituição definitiva da representação. Sem embargo, se interrompe a posição tradicional dos partidos políticos, que bem se mantêm principalmente no âmbito dos direitos políticos, seu papel resta limitado pela ação direta do povo. Se trata, em definitivo, como tem afirmado Criado, de uma absorção do Estado pelo coletivo: “se consagra constitucionalmente a cisão entre sociedade e Estado, e se reconstróem cenários e procedimentos para que a decisão do segundo seja influenciado pela primeira, para reconstruir a unidade na decisão, de maneira que a vontade única do Estado seja também vontade da sociedade por mecanismos distintos aos partidocráticos” (Criado en Salamanca y Viciano, 2004: 123).²⁶

Como consta no excerto acima, é essa correspondência entre a vontade do Estado com aquela dos cidadãos, ou diretamente considerados (isto é, sem intermediários) ou por meio de outros espaços proporcionados pela democracia participativa, que verdadeiramente se chancela uma dinâmica *desde abajo* que impacta direta e visivelmente o longo histórico de marginalidade vivido na América Latina através de um constitucionalismo colonizador, alheio a qualquer realidade, compatibilidade ou vontade sociais e comprometido tão somente com elites e oligarquias.

Juan E. Díaz Bordenave (1994) bem explicita os contornos do termo “marginalidade” ao objetivamente significá-lo como um “ficar de fora de algo”, “às margens de um processo sem nele intervir”. Na sua visão, seria um erro entender o termo apenas como uma falta de participação de certos setores sociais no consumo dos bens materiais e culturais da sociedade; e ainda um pior erro atribuir toda a responsabilidade dessa condição aos próprios marginalizados, carentes de qualquer educação, ou seja, caracterizados pelo analfabetismo, pela precária instrução básica e costumes “primitivos”. E pela sua condição pífia, são vistos como “atrasados” em relação aos setores mais desenvolvidos; logo, haver-se-ia motivos suficientes

²⁶ No original: “El compromiso constitucional de promover la participación a través de fórmulas directas no cuestiona la esencia del sistema de democracia representativa, ampliamente presente en todas las constituciones. La democracia participativa se configura como un complemento en la legitimidad y un avance en la democracia, pero no como una sustitución definitiva de la representación. Sin embargo, sí interrumpe la posición tradicional de los partidos políticos, que si bien se mantienen principalmente en el ámbito de los derechos políticos, su papel queda limitado por la acción directa del pueblo. Se trata, en definitiva, como ha afirmado Criado, de una absorción del Estado por lo colectivo: “se consagra constitucionalmente la escisión entre sociedad y Estado, y se reconstruyen escenarios y procedimientos para que la decisión del segundo sea influida por la primera, para reconstruir la unidad en la decisión, de manera que la voluntad única del Estado sea también voluntad de la sociedad por mecanismos distintos a los partidocráticos” (Criado en Salamanca y Viciano, 2004: 123)”.

para serem “integrados” por meio de estratégias educativas, integração essa aos moldes dos dominantes. É daí que decorreria outro erro: a marginalidade de alguns grupos não pode de maneira alguma ser vinculada como decorrência de “atrasos”, pois simplesmente é consequência lógica e natural de um desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso a benefícios não é igualmente repartida. E a lógica é bastante simples: o subdesenvolvimento de uns está ligado ao superdesenvolvimento de outros; para se acumular grandes patrimônios, outros necessitam ser explorados; para que o poder se concentre nas mãos de poucos, a participação política deve ser coartada.

É por esse injusto desequilíbrio na balança que a participação deve, segundo o autor, deixar de lado sua passividade para assumir uma postura de intervenção ativa na construção dos benefícios da sociedade, o que somente seria permitido através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis. Sob este prisma, a participação alija o caráter consumista antes lhe atribuído para funcionar como um processo coletivo transformador, às vezes contestatório,

[...] no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural. (DÍAZ BORDENAVE, 1994, p. 20).

Tudo isso na busca de uma certa autonomia por parte dos grupos populares em relação aos poderes do Estado e às classes dominantes; autonomia esta, contudo, que não se confundiria com anarquia, mas sim, envolveria o aumento do grau de conscientização política por parte dos cidadãos, um reforço do controle popular sobre as autoridades e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público ao corresponder às necessidades reais da população. (DÍAZ BORDENAVE, 1994, p. 20-21)

Repara-se que as explicações de Díaz Bordenave sobre a noção de participação a partir de ciclos exploratórios que em determinado momento fartam os excluídos, os marginalizados, que se insurgem contra o sistema na busca de transformações substanciais que lhes incluam e concedam um certo poder de intervenção, subsume-se perfeitamente ao cenário latino-americano nas suas relações de colonialidade. Aliás, essa relação de causalidade é a que vai representar e implicar finalmente, na toada de Wolkmer e Fagundes (2011, p. 393), a reinvenção do Estado como movimento político não limitado somente à insurgência dos sujeitos históricos, mas, sobretudo, que inclui também a relocação das esferas de interpretação da uniformidade da nacionalidade para a plurinacionalidade, permitindo, assim, a distribuição de poder e de

autonomia para práticas políticas, jurídicas e econômicas às comunidades autóctones, originárias e camponesas. Esse momento é abarcado pela fase denominada por Wolkmer e Radaelli (2017) como constitucionalismo “garantista” (destoando dos ciclos considerados por Fajardo, explicitados no capítulo anterior), ocasião na qual há o grande propósito de restabelecimento da democracia depois dos longos períodos ditatoriais vividos por grande parte dos países latino-americanos, os quais dão conta de uma cultura política de exclusão e autoritarismo (ainda bem vívido, diga-se de passagem, o que será abordado mais adiante).

A democracia no novo constitucionalismo latino-americano apresenta, pois, um quê emancipatório frente a uma democracia que comporta a adjetivação de “espúria”, “embolorada” e/ou “purulenta”, uma democracia então predominante que Villabella Armengol (2010) acusa de estar preocupada tão somente em institucionalizar a representatividade política ao mesmo tempo em que relega o povo – titular da soberania – a um segundo plano; na qual vigora uma espécie de partidocracia fragmentada, polarizada, caudilhista, pouco programática, demagógica e com práticas corruptas que transcendem o aparato estatal, bem como com comportamentos corporativos que subvertem os partidos em verdadeiros clubes privados. Cuida-se de um delineamento consideravelmente clientelista, não transparente, que prestigia tão somente os interesses de uma minoria elitista que se degladiava entre si. O autor criticamente alerta para o predomínio de uma democracia bastante deficitária em meio a uma expansão constitucional de direitos e sistemas de garantias que acabam, na prática, apresentando contornos utópicos para grandes grupos sociais carentes de recursos. Esse panorama acabou criando, a seu ver, um cidadão hedonista, amoral, abstencionista e consumidor da política em termos de custo-benefício – esse seria o sentido da sua educação. Daí a vigência de políticas instrumentais, oportunistas, patrimoniais e aliciadas pelo mercado e seletos grupos. Fala-se aqui em um *autismo social*, incapaz de construir consensos para os problemas sociais mais urgentes e desenhar políticas de enfrentamento de crises econômicas e sociais, bem como superar os limiares de ingovernabilidade de que às vezes algumas nações sobrevivem. Logo, ante a ausência de qualquer diálogo, o cenário acaba se tornando propício justamente a Executivos hegemônicos e autoritários qualificados por Villabella Armengol por funcionarem como verdadeiras ditaduras constitucionais, cesarismos representativos ou monarquias eletivas.

Na ótica de Yanina Welp (2009), aliás, a ascensão desses Executivos centralizadores deve-se justa e principalmente ao descaminho dos partidos políticos no seu papel político, o que permitiria que líderes vindos de fora dos partidos (*outsiders*) exaltassem discursos aliciadores e inflamados escorados justamente nas injustiças e aspirações sociais negligenciadas. A respeito, ressalta Welp que

Os partidos políticos, incapazes de dar uma resposta às demandas cidadãs, viciados pela corrupção ou pela inoperância de suas estruturas internas, foram atores relevantes na criação de um vazio no espaço público e no desencanto com as instituições. Isto promoveu, por sua vez, o acesso ao poder de líderes que provinham de fora dos partidos tradicionais e/ou impulsionados por discursos neopopulistas, que chegaram ao poder criticando a democracia representativa e prometendo solucionar os grandes problemas nacionais. O discurso populista não foi exclusivo de líderes de esquerda ou centro-esquerda, como tem mostrado Menem na Argentina, Bucaram no Equador e Fujimori no Perú, que tratavam de realizar uma agenda econômica neoliberal, combinando-a com políticas sociais clientelares para obter ao mesmo tempo o apoio do empresariado, as classes médias e as classes populares. Mas o *novo populismo*, de Chávez ou Correa, ainda que mantenha o princípio de responsabilidade fiscal, se diferencia do anterior no rechaço das reformas liberais. O discurso de ambos populismos compartilha a denúncia da elite política anterior e do conjunto dos partidos políticos tradicionais como traidores dos interesses populares.²⁷ (2009, p. 26, tradução nossa)

O longo período histórico de uma política que não possui qualquer deferência para com a população, os constantes altos e baixos de crises econômicas e sociais herdadas pelos novos governos democráticos que sequer conseguem cumprir o mínimo em direitos, especialmente os sociais, vem há muito moldando um contexto social revoltado e ansioso que dá azo a golpes militares, a regimes autoritários. Não raras as vezes, a mordaza social aliada a políticas capitalistas comprometidas com sistemas de interesses de poucos permite a emergência de verdadeiros “messias” que prometem a salvação à população – potencialmente futuros autoritários – pretendendo quase sempre pelo apoio popular majoritário e pela reeleição. Por isso mesmo costumam prometer algo durante a campanha e fazer outra depois de eleitos, como foi no caso da Argentina, Bolívia, Equador e Peru, oportunidade em que ganharam as eleições prometendo uma política econômica expansionista com ampla gama de supostas vantagens anexas, mas quando assumiram seus cargos logo buscaram pacotes de estabilização (O’Donnell, 1997).

²⁷ No original: “Los partidos políticos, incapaces de dar una respuesta a las demandas ciudadanas, viciados por la corrupción o por la inoperancia de sus estructuras internas, fueron actores relevantes en la creación de un vacío en el espacio público y el desencanto con las instituciones. Esto promovió a su vez el acceso al poder de líderes que provenían de fuera de los partidos tradicionales y/o impulsados por discursos neopopulistas, que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales. El discurso populista no fue exclusivo de líderes de izquierda o centroizquierda, como han mostrado Menem en Argentina, Bucaram en Ecuador y Fujimori en Perú, que trataban de realizar una agenda económica neoliberal, combinándola con políticas sociales clientelares para obtener a la vez el apoyo del empresariado, las clases medias y las clases populares. Pero el *nuevo populismo*, de Chávez o Correa, aunque mantenga el principio de responsabilidad fiscal, se diferencia del anterior en el rechazo de las reformas liberales. El discurso de ambos populismos comparte la denuncia de la élite política anterior y del conjunto de los partidos políticos tradicionales como traidores a los intereses populares”.

Igualmente, essa crise de representação (e desconfiança) leva a uma democracia de contornos do que Guillermo O’ Donnell (1997) entende coerentemente como *delegativa*. Há um ideal de construção e fortalecimento das instituições que se convertem em nós de decisão importantes dentro do processo de circulação do poder político; e para se atingir tal objetivo, as medidas do governo e as estratégias políticas de vários agentes deveriam reconhecer um interesse superior e compartilhado, aliando esforços para – além da salvaguarda das instituições – encararem as crises econômicas e sociais. No entanto, no campo pragmático, aparecem instituições democráticas extremamente débeis e encrustadas por outras práticas não formalizadas, tais como a corrupção, o clientelismo e o patrimonialismo. Na democracia delegativa, explica o autor, aquele que ganha a eleição está autorizado a governar a nação como bem entender, restringido apenas pela crua realidade das relações de poder existentes e pela limitação constitucional do término de seu mandato. Assim, “[...] o presidente é considerado a encarnação da nação e o principal definidor e guardião de seus interesses [...]”²⁸ (1997, p. 293, tradução nossa); ele se vê acima dos partidos políticos e dos interesses organizados; outras instituições – tais como o Legislativo e Judiciário, *e.g.* – são encarados como meros estorvos em torno das vantagens domésticas e internacionais resultantes de um presidente. Qualquer *accountability* é vista como mero impedimento à sua plena autoridade. Neste ponto, a *accountability* horizontal (que pressupõe a existência de órgãos próprios estatais com poder e capacidade para controle de outros órgãos ou agentes do Estado) típica do sistema representativo é praticamente inexistente ou extremamente débil; caso esta ameace a autoridade/interesses do presidente, normalmente ele empreende esforços persistentes para travar o seu funcionamento. Em suma, a democracia delegativa pode ser assim melhor entendida:

A democracia delegativa não é alheia à tradição democrática. Na realidade é mais democrática, mas menos liberal, que a democracia representativa. La DD [democracia delegativa] é fortemente majoritária. Consiste em produzir, por meio de eleições limpas, uma maioria que autoriza alguém a converter-se, por certo número de anos, na exclusiva corporificação e intérprete dos mais altos interesses da nação. Com frequência, as democracias delegativas recorrem a mecanismos como o *ballottage* se no primeiro turno das eleições não chegou a conformar-se uma maioria; é necessário construir esta maioria para respaldar o mito da delegação legítima. Do mesmo modo, a DD é fortemente individualista, mas num sentido mais hobbesiano que lockeano: se supõe que os votantes elegem, independentemente de suas identidades e afiliações, o indivíduo mais adequado para assumir a principal, senão exclusiva, responsabilidade pelo destino do país. As eleições nas DD são um acontecimento sumamente emotivo,

²⁸ No original: “[...] El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses [...]”.

no qual as apostas são muito altas: os candidatos competem pela oportunidade de governar virtualmente isentos de todo tipo de restrição salvo as impostas por relações de poder desnudas, não institucionalizadas. Após a eleição se espera que os votantes/delegadores voltem a ser uma audiência passiva mas condescendente do que faz o presidente.²⁹ (O’ Donnell, 1997, p. 294, tradução nossa)

O’ Donnell (1997), dado o extremo individualismo do Executivo, chega até mesmo a combiná-lo com o organicismo do Leviatã, contudo, esse individualismo, destaca, acaba posteriormente em um isolacionismo do presidente em relação ao Congresso, aos partidos políticos, às vozes das ruas, a grupos de interesses – o presidente simplesmente se isola da maioria das instituições (tampouco as fortalece, como por exemplo, é o caso do Judiciário) e dos interesses organizados, passando a carregar sozinho a responsabilidade pelos êxitos e fracassos de suas medidas. Pratica atos decisórios freneticamente numa espécie de “decretismo” com pouca efetividade na sua implementação; à medida em que as crises socioeconômicas aumentam e, com ela, a impaciência do povo, vê-se uma enxurrada de medidas com baixíssima probabilidade de efetivação e com altos custos à sociedade. É o momento em que os ânimos esquentam e a democracia delegativa pode ser interrompida (no passado, essa seria a oportunidade perfeita para golpes de estado); o fracasso do presidente vira assunto amplamente disseminado na opinião pública, a qual é sensível especialmente ante o desalento a experiências hiperinflacionárias e as taxas de inflação (como ocorreu, por exemplo, no caso Argentina com o presidente Menem). Nesse aspecto, a popularidade do presidente é extremamente volátil (vale lembrar que a ausência ou fracasso das instituições lhe confere o título de salvador da nação ou o culpado por todos os males dela). Como pondera o autor, viver-se-ia, assim, uma gestão governamental caracterizada por momentos de desespero, ou seja, “[...] o salto da popularidade à demonização de sua pessoa e seu governo pode ser tanto súbito como dramático. O resultado

²⁹ No original: “La democracia delegativa no es ajena a la tradición democrática. En realidad es más democrática, pero menos liberal, que a democracia representativa. La DD [democracia delegativa] es furtermente mayoritaria. Consiste en producir, por médio de elecciones limpias, una mayoría que autoriza a alguien a convertirse, por certo número de años, en la exclusiva corporización e intérprete de los más altos intereses de la nación. Con frecuencia, las democracias delegativas recurren a mecanismos como el *ballottage* si en la primera rueda de elecciones no llegó a conformarse una mayoría; és necessário construir esta mayoría para respaldar el mito de la delegación legítima. Asimismo, la DD es fuertemente individualista, pero en un sentido más hobbesiano que lockeano: se supone que los votantes eligen, independientemente de sus identidades y afiliaciones, el individuo más adecuado para assumir la principal, si no exclusiva, responsabilidad por el destino del país. Las elecciones en las DD son un acontecimiento sumamente emotivo, en el cual las apuestas son muy altas: los candidatos compiten por la oportunidad de gobernar virtualmente exentos de todo tipo de restricción salvo las impuestas por relaciones de poder desnudas, no institucionalizadas. Luego de la elección se espera que los votantes/delegadores vuelvan a ser una audiencia pasiva pero complaciente de lo que hace el presidente.”

é uma curiosa mescla de onipotência e impotência [...]”³⁰ (O’ DONNELL, 1997, p. 301, tradução nossa). Por outro lado, no caso de sucesso da sua empreitada com amplo apoio eleitoral, é aqui que se revela o perigo: sentindo o risco do término do seu mandato, porque constitucionalmente limitado, procura ele promover – por meios que novamente buscam suprimir qualquer possibilidade de *accountability* horizontal por ventura ainda existente – reformas constitucionais que permitam sua reeleição ou, se não possível tal pretensão, que ao menos lhe mantenham na cúspide do governo como primeiros ministros de um regime semiparlamentário; afinal, o messias deve, crê ele, seguir na sua missão de “salvador da nação”.

A noção de democracia delegativa ofertada por O’ Donnell (1997) é paradigmática na medida em que retrata verdadeiramente as nuances da democracia que tem serpentiado entre a maioria dos Estados latino-americanos, especialmente nos países carentes de qualquer tradição democrática, que herdaram legados bastante negativos de seus passados autoritários. Para se evitar tais conjunturas, concorda-se com o referido autor que deve haver um amplo e demorado – mas proveitoso – processo de construção e fortalecimento das instituições democráticas e práticas afins, até mesmo para que se permita um complexo processo de aprendizagem social responsável. Como exemplos de democracias latino-americanas que souberam obstar felizmente a permanência de seus líderes no poder pelo seu caráter pela sua austeridade resguardando a ordem democrática, são citados o Chile e o Uruguai no caso dos presidentes Aylwin e Sanguinetti, respectivamente.

O trauma com as experiências autoritárias e ditatoriais (com profundas violações de direitos fundamentais) que passaram na região latino-americana nos anos de 1970 fez com que no final do século XX os países passassem por uma reflexão profunda sobre as causas que permitiram tais experiências drásticas, afinal, os movimentos populares já há muito vinham efervescidos com protestos e revoltas contra institucionais, principalmente pelo abuso e insucesso das políticas neoliberais aplicadas desde 1980, ocasião na qual, segundo Gargarella (2017, p. 51-52), deu-se uma continuidade na região de políticas monetaristas, antiestatistas, de drástica redução do gasto público e, acima de tudo, de eliminação dos programas de proteção social. Como lembra o jurista, para que os pacotes neoliberais adentrassem nos países, muitas reformas constitucionais foram realizadas para tanto. Nesse sentido, os exemplos citados pelo autor são fartos. Com fulcro em Gerardo Pisarello, são citados: a) o caso brasileiro, em que 35

³⁰ No original: “[...] el salto de la popularidad a la demonización de su persona y su gobierno puede ser tan súbito como dramático. El resultado es una curiosa mezcla de onipotencia e impotencia [...]”

emendas foram impulsionadas por Fernando Henrique Cardoso sobre a Constituição de 1988 para facilitar privatizações; b) a reforma do artigo 58 da Constituição da Colômbia de 1991, promovida pelo governo conservador de Andrés Pastrana, destinada a dar um caráter irreversível aos investimentos estrangeiros; c) a alteração do artigo 27 da Constituição mexicana com vistas a dar cabo da reforma agrária; d) a reforma peruana de 1993, empreendida por Fujimori, logo após o golpe que aniquilou inúmeros compromissos sociais assumidos pela Constituição de 1979; e e) as garantias ao “valor da moeda” no caso da Constituição argentina de 1994, elaboradas durante o governo de Carlos Menem. Não bastasse, não merece oblição o fato das várias iniciativas com intento de realizar uma reforma judicial – principalmente empreendida pelo Banco Mundial e outras entidades financeiras multilaterais – no intuito de que se cancelasse, ou melhor, se desse cobertura para um marco estável às transações econômicas características da época (DOMINGO; SIEDER, 2001 *apud* GARGARELLA, 2017).

Esta malfadada guinada rumo aos caprichos e sanha capitalistas abriu brecha para que muitos quisessem de volta uma autoridade presidencial “forte”; aliás, paradoxalmente, por incrível que pareça, essa foi a conclusão de muitos ao lado de outra que afirmava que os sistemas políticos latino-americanos teriam aprendido a lidar bem com eventos de crise, isto é, sem golpes de Estado. Gargarella (2017) adverte para o equívoco, exagero e precocidade das conclusões, mas que, a bem da verdade, a que parece ter alguma coerência é a segunda, quando afirma que o recurso do golpe de Estado foi deixado de lado. O fator que deve ser realmente levado em consideração para se evitar isso – acentua – foi a existência de um sistema institucional que parecia ser menos funcional à produção de tais crises conquanto simultaneamente tinha dificuldades extremas para processá-las de um modo não dramático. Mas o importante é que a partir do final dos anos 1980³¹, ao invés de um golpe de Estado, ainda que existisse graves rupturas institucionais juntamente com fortes crises políticas somadas, em alguns casos, a processos de rebelião popular, preferiu-se amplos protestos que forçaram (geralmente por meio de mecanismos de julgamento político) a renúncia de diversos presidentes. Como exemplos, Gargarella (2017, p. 54-55) aponta: Collor de Mello, no Brasil, e Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, em 1993 – ambos destituídos em razão de corrupção; em 1997, Abdala Bucaram no Equador (depois de uma insólita declaração de incapacidade mental);

³¹ Gargarella (2017, p. 54) fala em “final dos anos 1990”, porém cremos ter havido um erro material quando da digitação, na medida em que isso restaria incongruente com a lógica utilizada por ele mesmo logo em seguida (acima exposta), quando exemplifica casos envolvendo os presidentes latino-americanos.

em 1999, Raúl Cubas no Paraguai (o qual renunciou depois de um julgamento político iniciado após a libertação de um militar acusado de conspiração); Alberto Fujimori no Peru, que fugiu do país no ano 2000, depois de iniciado seu julgamento político); em 2005, Lucio Gutiérrez é derrubado no Equador; Fernando de la Rúa e seus sucessores imediatos na Argentina em 2001, forçados a renunciar ante fortes protestos populares; e Gonzáles Sánchez de Losada e Carlos Mesa, na Bolívia, em 2003 e 2005, respectivamente, ambos também forçados a renunciar após fortes protestos populares.

Muito se questionou sobre qual seria a responsabilidade do constitucionalismo nesse cenário de instabilidade política – ou melhor, de “volatilidade” política –, sobre o que poderia ou deveria ter sido feito para impedir tal situação (afinal, dentro do panorama havia ainda ampla violação dos direitos fundamentais); ou ainda, se o constitucionalismo então vigente tinha alguma “culpa”, um peso, no favorecimento de golpes de Estado ou regimes autoritários. Infelizmente, como aponta Gargarella (2017) grande parte dos teóricos (tais como Nino, Linz, Stepan e Valenzuela) considera, para todas as questões, a resposta afirmativa; e o fator-chave, o grande responsável (obviamente não isoladamente) – aponta com esteio em Ackerman – é o hiperpresidencialismo, que proporciona consideráveis déficits no sistema institucional existente em meio a uma tremenda ineficiência do tradicional sistema dos “freios e contrapesos”.

Nota-se aqui um encontro com a articulação de O’ Donnell (1997), logo acima, quando Gargarella (2017) apresenta o problema do “depósito de todas as fichas” numa única pessoa, num messias, que tendo queda de sua popularidade (população desencantada) ou diante uma crise econômica ou política, etc., tende a servir de pretexto para uma crise generalizada do sistema político, isso pela ausência de válvulas de escape para conter desajustes e o início de uma crise estrutural do sistema constitucional. Em dado momento, houve até mesmo um certo consenso no sentido de que a eliminação do sistema hiperpresidencialista pudesse ser a solução para as crises, inclusive sistêmicas e, finalmente, cessar o problema da instabilidade.

Ademais, para superar essa tradicional estrutura democrática volátil e caótica do ponto de vista não só político, mas também socioeconômico e com impacto direto sobre os direitos fundamentais, notadamente os sociais, definitivamente chegou-se à ilação, dentro da mesma reflexão profunda apontada alhures, de que uma reconstrução, ou melhor, uma refundação do pacto social a partir da reformulação da teoria constitucional em prol dos historicamente amordaçados era sobretudo *necessária* – e urgentemente.

Lúcio Flávio Rodrigues de Almeida (2007, p. 75-76), ao refletir acerca das lutas sociais e questões nacionais na América Latina, em dado momento efetua a seguinte crítica:

Na América Latina contemporânea, assoberbada por incessantes escândalos políticos, sempre denunciados sem que se procurem suas causas, existem movimentos sociais que buscam redefinições políticas profundas, articulando-as à luta contra uma complexa teia de relações de dominação e exploração. (ALMEIDA, 2007, p. 75-76)

A respeito, ousa-se apenas divergir de tal reflexão num único e minúsculo ponto: salvo melhor juízo, as causas desses incessantes escândalos políticos na região latino-americana podiam deveras serem vislumbradas, identificadas; contudo, pela própria complexidade da teia de relações de dominação e exploração que vêm se perpetuando historicamente somada à ânsia da manutenção da exclusão e do poder em mãos de seletos grupos, essas causas, embora identificáveis sem maiores esforços não raras as vezes, foram negligenciadas; melhor dizendo, fez-se “vistas grossas” em relação a elas. A antiga perspectiva constitucional aos moldes europeus, colonizadora, apenas não se manteve hígida graças, de fato, à não passividade dos historicamente marginalizados. A insurreição – malgrado não diretamente sangrenta, frise-se – dos movimentos populares foi determinante para a quebra do antigo paradigma incompatível com a realidade social. É graças à resistência e à pressão feitas desde *abajo* que importantes reivindicações sociais (já estudadas no capítulo anterior) foram conseguidas e especialmente uma nova oportunidade à democracia, reformulada ao convívio das diferenças/especificidades, floresceu. Nesse ponto, a censura de Bittar (2011, p. 145) ao antigo modelo de democracia uniformizador é de considerável pertinência ao novo cenário plural que ascende:

A teoria clássica da democracia menospreza na abstração dos termos modernos “povo”, “cidadão”, “soberania” aspectos importantes da condição humana e reivindicações recentes da visão de mundo pós-moderna. Deve-se superar a ideia de que a boa democracia depende somente do aprimoramento dos recursos políticos institucionais do Estado. Na esteira de Häberle, a democracia política deve estar associada ao desenvolvimento de uma cultura como *húmus* favorável ao desenvolvimento da consciência pluralista e favorável aos valores de direitos humanos.

Ao longo do processo que culminou com a refundação do pacto social e a reformulação da democracia então existente não se pode ignorar que antes mesmo das novas Constituições os países já procuravam tentar corrigir certos erros de um passado em que não se respeitava os direitos fundamentais. Como lembra Gargarella (2017), dentre as reformas intentadas, os Estados procuraram de início assumir compromissos internacionais em matéria de direitos humanos e, por conseguinte, outorgar o *status* da supralegalidade a tais direitos; cada país, à sua maneira, assim o fez (como exemplos, podem ser citados Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Bolívia, Argentina e El Salvador). O único problema e oblívio, ressalta (com o qual manifesta-se concordância), é que as respostas legais dadas não tiveram qualquer impacto direto

sobre a organização dos poderes, ou seja, ao mesmo tempo em que se conferia direitos fundamentais, em nenhum momento se mexeu naquela viciada estrutura dos poderes. Mas ainda assim, esse fato foi relevante na medida em que representou um reencontro da esquerda com o constitucionalismo, de uma maneira geral, ao mesmo tempo em que a direita jurídica foi atingida por esses compromissos internacionais em termos de direitos humanos assumidos em nível supralegal ou até mesmo diretamente constitucional.

No próximo capítulo será retomado esse ponto da falta de reestruturação do poder na Constituição, o que é um problema que faz toda a diferença na concretização de direitos fundamentais num cenário de pluralidades (envolve o que Gargarella denomina de *sala das máquinas* e as chamadas *reformas diluídas*).

Por ora, cumpre focalizar na retomada da soberania popular na formação de um constitucionalismo democrático pluralista; essa recuperação do “popular” em que os mais variados grupos de excluídos angariam esforços conjuntamente com o intuito real de transformação social; e o que é mais decisivo: essas Constituições são produtos de amplos processos constituintes e participativos, ou seja, ao poder constituinte originário (representado por uma ampla maioria marginalizada) – é dada a oportunidade real de intervenção na configuração, rumos, planos e objetivos dos Estados, seja nessa inicial formação de um novo pacto, seja com relação a um poder de reforma ou seja um poder mesmo de influir ou de ingerência em determinadas hipóteses por meio de uma democracia participativa ou através de mecanismos de democracia direta.

Isso lembra Torres (2017) quando anota que os latino-americanos tomam visibilidade à medida que perseguem uma relação mais dinâmica entre o governo do povo e um governo de leis, o que confere uma zona de atuação ao “governo dos vivos” na toada de Jefferson e Paine no contexto revolucionário norte-americano, seja pela via do poder de reforma constitucional por meio de manifestações do poder constituinte originário, o que implica novos pactos constitucionais, sem deixar de lado, contudo, a essencialidade da própria Constituição em termos formais. Nesse ponto, a autora deduz que sob um aspecto formal, o constitucionalismo latino-americano se afina ou se assemelha com a tradição norte-americana, diferindo por envolver textos extensos, o que não ocorre neste último caso; e efetua a crítica:

[...] de fato, os países latino-americanos apresentam textos constitucionais materializados em um documento único, estabelecendo procedimentos específicos para a reforma constitucional e até mesmo prevendo instrumentos para o controle de constitucionalidade, sendo que tais textos, em determinados casos, como o do Brasil, chegam a ser por demais detalhistas e longos, o que talvez represente uma crença ingênua de que podemos controlar a vida por meio de um texto. [...] (2017, p. 142)

Mais uma vez entendemos de maneira diversa, na medida em que não se trata nua e cruamente de uma crença ingênua. O histórico social, político e econômico latino-americano sempre foi de certa forma dramático para o Outro, especialmente para a avassaladora maioria indígena – literalmente eram “estrangeiros na própria terra”, parafraseando Clovis Antonio Brighenti (2010). Havia um ciclo exploratório conjugado à invisibilidade (o do “outro lado da linha” sempre encoberto, lembrando Boaventura de Sousa Santos e sua noção de abissalidade apresentada no capítulo anterior) envolto numa estrutura estatal colonial (inclui-se aqui o constitucionalismo à moda europeia) que merecia ser combatida, rachada.

Mesmo que os problemas latino-americanos estejam longe de qualquer erradicação, o esforço da nova perspectiva e textos constitucionais é bastante louvável. Vale lembrar de Gargarella (2010) na sua defesa de que a nova perspectiva constitucional conseguiu, sim, atingir indivíduos de “carne e osso” (que sequer existiam aos olhos do Estado, aliás).

O detalhamento amplo dos textos, principalmente no que diz respeito a direitos, tem efeito de ser uma afirmação do povo frente ao Estado para deixar claro as suas aspirações e anseios, demandando da parte deste uma postura proativa. Mesmo ante a difícil concretização da ampla gama de direitos, sob risco de simbolismo, e não se ignorando, também, um certo intento analgésico na pressão popular (um “acalmar de ânimos”), o novo empreendimento latino-americano é audacioso e merece reconhecido esforço de transformação; ainda que se depare, infelizmente, com o que Gargarella (2010) denomina de *clausulas dormidas*: uma espécie de tensão entre a inclusão de novos direitos e o não reconhecimento judicial. Se os novos direitos não se apresentam escritos, os juízes tendem a agir como se simplesmente estes não existissem em absoluto (não os reconhece), mesmo que indireta ou implicitamente se chegue à conclusão pela existência deles – daí um bom motivo também para se preocupar com a previsão detalhada de direitos. Embora determinado direito não se encontre concretizado, apenas estando no plano abstrato, programático, e conseqüentemente adormecido, em dado momento um cidadão qualquer pode vir a cobrá-lo judicialmente, ocasião na qual esse direito finalmente despertaria – segundo o autor, os direitos sociais são as grandes vítimas expoentes dessa situação.

O novo constitucionalismo latino-americano, portanto, não merece qualquer desprestígio, embora comporte críticas, riscos, permeado por altos e baixos. O reatamento entre Estado e povo (que agora acompanha de perto os assuntos estatais) é relevante visto que conjura o espírito de Rousseau ao defender a participação direta do povo, bem como o de Sieyès (conhecido autor de “O que é o Teceiro Estado?”) na sua noção de que uma Constituição traduz

a vontade do Poder Constituinte, poder este que Alves e Lima (2017, p. 55) assim delineiam como sendo “[...] autêntico e capaz para romper com a ordem constitucional vigente e instaurar um Estado sob novas bases. Trata-se, assim, de manifestação da soberania popular que interpela o *status quo* e fixa o nascimento de um ciclo inédito. [...]”. Porém, como lembram os autores, a ciência jurídica acabou cristalizando essa vontade popular no tempo – o que de certa forma acaba representando um desalento a tais contornos, cremos. Seguindo na ponderação, lembram que

[...] Findados os trabalhos constituintes e promulgada uma nova Constituição, sua concretização ficaria a cargo dos poderes constituídos, com a manifestação apenas excepcional do poder constituinte derivado nas emendas constitucionais, por exemplo. [...] (ALVES; LIMA; 2017, p.55)

Mas esse contorno já não respresenta mais a sistemática no novo constitucionalismo pluralista, no qual a soberania popular, a participação popular, é a sua essência, o que faz dele um constitucionalismo popular no sentido de as Constituições terem uma origem popular, muito embora haja certa coincidência – porém, não se confunde – com o *Popular Constitutionalism* no que tange ao caráter antielitista das Constituições democráticas, como atenta Martínez Dalmau (2018). Nesta última perspectiva, esclarece, estão envolvidas posições doutrinárias que desconfiam do aumento da capacidade decisória do poder judiciário, o qual sujeita a Constituição a uma interpretação de posição elitista ao mesmo tempo em que defende a necessidade de se devolver as decisões mais importantes ao povo. Não é esse, frise-se, o sentido ora pretendido.

Esse constitucionalismo popular que ora se trata oferece uma nova perspectiva que coloca em debate a tensão existente entre o constitucionalismo e a democracia; pretende por uma reflexão para além do binômio *judicial review versus* parlamento, colocando os cidadãos no processo de construção de sentido da Constituição (FALLER; KOZICKI, 2017) que não se cristaliza ao final do processo constituinte; é perene por meio de uma atividade interpretativa que inclui a sociedade como um todo para realizá-la ao longo do tempo.

Logo, pode ser percebida aí uma certa coincidência com a noção de Peter Häberle quando apresenta a Constituição como um processo político – público, aberto e pluralista de interpretação cotidiana do texto de acordo com os contextos que permeiam as especificidades da vida real (MARTINS, 2017). Flávio Martins, ao referenciar a obra “Hermenêutica Constitucional: A sociedade dos intérpretes da Constituição”, destaca que

Para Häberle, “a verdadeira constituição é sempre o ‘resultado’ de um processo de interpretação conduzido à luz da publicidade. (...) A lei constitucional e a interpretação constitucional republicana acontecem numa sociedade pluralista e aberta como obra de todos os participantes (homens concretos ou grupos), neles se encontrando momentos de diálogo e de conflito, de continuidade e descontinuidade, de teses e antítese”. Em sua clássica obra, o constitucionalista alemão afirma “os critérios de interpretação constitucional hão de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade”.

Tal concepção tem como grande vantagem, na visão de Canotilho, “a abertura pluralista que permite uma permanente confirmação no tempo, mediante um processo historicamente condicionado e aberto”. Segundo Uadi Lammego Bulos, “Peter Häberle, idealizador desse arquétipo de compreensão constitucional, assinala que as constituições não são atos voluntarísticos do poder constituinte, porque dizem respeito à evolução social da sociedade. Acredita que qualquer constituição participa de uma ordem fragmentária, indeterminada e passível de interpretação, num contexto descontínuo, permeado de teses e antíteses. Conclui, assim, que o texto constitucional é o reflexo de um processo interpretativo aberto e conduzido à luz da força normativa da publicidade”. (2017, p. 160-161)

Nessa concepção de uma Constituição como um processo político de interpretação ampla, aberta, uma democracia participativa aliada a mecanismos de participação diretos torna-se imprescindível para a harmonização dos dissensos inerentes à própria complexidade do meio político-social na medida em que

O envolvimento popular na construção da interpretação constitucional proporciona a consolidação da ideia de que nas democracias não haveria uma palavra final e definitiva acerca do que é a constituição. As questões poderiam ser constantemente reavaliadas a luz de novas possibilidades e compreensões, forjadas no diálogo democrático. A democracia pressupõe disputa, conflito e reflexão crítica constante. O constitucionalismo busca estabelecer limites a essa disputa, e pode continuar a fazê-lo desde que possa ser reinterpretado constantemente via deliberação e diálogo, nas diversas esferas da vida. (FALLER; KOZICKI, 2017, p. 173-174)

Desta forma, um dos destaques embutidos nesse Poder Constituinte presente e vigilante que fazem dele tão especial – vale sempre ressaltar – é o *convívio* (e não a mera coexistência) das diferenças, das pluralidades, principalmente sob um prisma plurinacional, intercultural, que subverte as bases de uma Teoria Geral do Estado tipicamente europeia. Fábio Corrêa Souza de Oliveira (2015, p. 93), nesse aspecto, anota que

A plurinacionalidade, que está a desafiar a tradicional Teoria Geral do Estado, vem a ser expressão desenvolvida do pluralismo; mais do que um pluriculturalismo, preconiza uma concepção intercultural. Intercultural quer dizer diálogo entre as culturas: não apenas várias culturas juntas e sim uma conversação cultural em busca de algum consenso, de alguma convergência. [...]

A nova dinâmica constitucional com esse contorno dialógico de base (*desde abajo*) na fundação política no novo constitucionalismo latino-americano formam justamente um esforço,

uma resistência e ao mesmo tempo um contra-ataque à desigualdade e injustiça sociais. Como tal, na linha de Faller e Kozicki (2017) ao lembrarem Gargarella, uma igualdade real passa a ser perseguida; afinal, há muito tempo a região latino-americana tem um peculiar distanciamento entre o povo e o próprio direito que lhe rege; um direito elitista, logo, desigual, que não possui qualquer compromisso com a coletividade. E um dos eixos do contra-ataque é procurar uma desconcentração do poder político por meio de mais poder de deliberação e decisão à cidadania – formas estas de participação que serão abordadas nos próximos tópicos.

De um modo geral, feito um levantamento geral das características do novo constitucionalismo latino-americano anteriormente e destacada no presente a imprescindibilidade e relevância de sua base e participação populares, eis que é pertinente a realização de um inventário, ou melhor, ao menos um balancete que responda a questão: afinal, as Constituições da nova perspectiva constitucional funcionaram? Contribuíram para a melhoria das condições de bem-estar dos cidadãos? Serviram de fato como processos de mudança constitucional e transformação social ou apenas foram instrumentos para ascensão de líderes fortes próximos ao autoritarismo (logo, seriam programáticas sem qualquer poder de transformação social)?

Tratam-se de questões que Martínez Dalmau (2018) procurou responder em recente estudo, especialmente em razão de que as novas Constituições foram impulsionadas por líderes com forte apelo popular e com comportamentos típicos de governos tidos por populistas. Em seu estudo, o autor não apenas considerou os textos constitucionais do Equador (2008) e da Bolívia (2009), mas também aqueles da Colômbia (1991) e Venezuela (1999), uma vez que haveria um certo consenso, mesmo entre os mais críticos, de que o novo constitucionalismo engloba todos esses países ao terem um fundamento democrático em seus textos com processos constituintes amplos e participativos, curiosamente na maioria das vezes com referendos constituintes que não necessariamente estavam previstos pelo ordenamento jurídico anterior.

Sem qualquer pretensão de trazer a referida pesquisa na íntegra, isto é, nas suas minúcias, mas trazendo a lume as principais constatações, é de se ressaltar um primeiro ponto que não aparece em índices, mas que segundo Martínez Dalmau (2018), resulta em dignidade aos cidadãos: trata-se da integração social, a qual tem influído felizmente na redução da carga discriminatória sobre as minorias historicamente excluídas, notadamente quanto aos indígenas – grupo que, como é apontado, pôde fazer parte não só formalmente nas constituintes, mas atuou ativamente e decidiu textos constitucionais que, pela primeira vez, reconheceu-os como coletividades participantes do povo (nesse aspecto, é dado destaque ao processo constituinte boliviano iniciado em 2007, que será objeto específico dos próximos tópicos).

Igualmente, outro ponto destacado que não é visível em índices diz respeito ao giro biocêntrico (mencionado alhures) havido com a nova perspectiva constitucional, apoiado pelo programa especial das Nações Unidas “*Harmony with nature*” (lançado em 2009), no qual um dos propósitos é o de divulgar os diferentes contextos em que a natureza é reconhecida como sujeito de direitos, além do apoio a estudos acadêmicos e políticas públicas em prol dessa perspectiva biocêntrica (“*Earth-centered worldview* ou *Earth Jurisprudence*) (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p. 47). Dentro dessa mudança de paradigmas em relação à natureza, ainda, o autor ressalta o envolvimento jurisdicional na questão:

Algumas das decisões mais conhecidas são as relacionadas ao rio Vilcabamba, no Equador (sentença do Tribunal provincial de Justiça de Loja, julgamento 11121-2011-0010, de 20 de março de 2011) e do rio Atrato, no Departamento de Chocó, Colômbia (Sentença da Corte Constitucional da Colômbia T622 de 16 de novembro de 2016). Fora da América Latina também são conhecidos os avanços neozeolandeses nas leis Te Urewera, de 2014, e Te Awa Tupua (Whanganui), de 2017, protetores dos lugares sagrados maoris. (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p. 47-48)

Já em termos de índices, os primeiros dados dizem respeito ao índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é indicador do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e serve como um indicador integral do bem-estar a partir da vida, saúde e educação. Tomando como referência de partida os anos de 1990, em que o índice de desenvolvimento desses países era considerado médio-baixo, tem-se que no ano 2000 Equador, Venezuela e Colômbia alcançaram um nível similar entre 0,653 e 0,672. Já em 2015, esses países ascenderam a posições de desenvolvimento médio-alto. A Bolívia, a seu turno, partiu de uma posição inclusive de nível mais baixo do que aquelas dos outros países considerados e acabou, entre 2005 e 2015, com um aumento de meio ponto, também chegando ao nível médio-alto. Quanto a isso, pautando-se em Moreira, Martínez Dalmau (2018, p. 49) esclarece que a melhoria nesses índices se deu independentemente dos ciclos econômicos flutuantes; isso demonstraria uma evolução que transcende a razão puramente econômica, conquanto a existência de ciclos econômicos expansivos tenha sido decisiva e tenha se refletido nas mudanças políticas na última década. Dentre os quatro países apresentados como parâmetro, apenas a Venezuela sofreu declínio, a despeito de ter tido crescimento importante nos anos 2000. Como justificativa, boa parte da responsabilidade é atribuída ao distanciamento entre o madurismo e a Constituição democrática e ao início de um projeto consideravelmente destoante daquele da constituinte venezuelana de 1999 (o madurismo acaba pondo em risco de derrogação esse texto constitucional).

Adiante, ao apurar se as Constituições conseguiram influenciar a redução da desigualdade e da pobreza, o resultado foi positivo, tendo sido utilizados como parâmetros de análise o Coeficiente de Desigualdade de Gini e a Taxa de incidência da pobreza.

Pelo primeiro (em que quanto menor o coeficiente, maior é a igualdade), segundo os dados apresentados, constatou-se uma queda significativa da desigualdade na última década, tendo sido moderada no caso da Colômbia (em cujo auge da desigualdade está no ano de 2000 entre 0,55 e 0,6 e fica entre 0,5 e 0,55 no ano de 2016) e Equador (onde o auge da desigualdade também está no ano 2000, com índice pouco mais de 0,55, tendo este caído, conforme o gráfico então apresentado, próximo a 0,45 no ano de 2016) e extremamente significativo no caso boliviano (0,616 no início dos anos 2000 e 0,446 em 2015). Tais índices acabam revelando a saída de enorme quantidade de famílias da pobreza extrema em razão de se beneficiarem de uma maior distribuição da riqueza, além de um aumento histórico das classes médias – evolução esta que seguiu tendência evolutiva da região, mesmo com diferenças mais pronunciadas. Ainda, de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o crescimento econômico a partir dos anos 2000, malgrado não beneficiasse todos os grupos sociais igualmente, representou na quase duplicação da classe média latino-americana, bem como a redução da pobreza em 11% na região (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p. 55).

Destaca-se que a região latino-americana, de um modo geral, também experimentou um aumento considerável da classe média, de 22% para 34%, ocasião em que, como afirma Chinchilla (2019), pela primeira vez na história os seguimentos médios superaram aqueles em condição de pobreza. A autora justifica que

[...] O alargamento dese segmento socioeconômico foi acompanhado de algo mais que um crescimento em seus ingressos: se produziu também um maior acesso a serviços essenciais como a educação, instrumento essencial para a mobilidade social. A taxa de matrícula cresceu em todos os níveis (básico, secundário e superior), graças a um incremento no investimento nesse setor. Durante o período 2010-2014, o investimento nos níveis de educação básica e média se incrementou em aproximadamente 30%, passando a representar um 4% do PIB em 2010, a um 5,1% em 2014.

Graças a esse conjunto de condições favoráveis, durante a primeira década e meio do século XXI, a maioria dos países da região passaram de um nível de desenvolvimento humano médio a um alto.³² (CHINCHILLA, 2019, p. 84-85, tradução nossa)

³² No original: “[...] El ensanchamiento de ese segmento socioeconómico fue acompañado de algo más que un crecimiento en sus ingresos: se produjo también un mayor acceso a servicios esenciales como la educación, instrumento esencial para la movilidad social. La tasa de matrícula creció en todos los niveles (básico, secundario y superior), gracias a un incremento en la inversión en ese sector. Durante el período 2010-2014, la inversión en los niveles de educación básica y media se incrementó en aproximadamente 30%, pasando de representar un 4% del PIB en 2010, a un 5,1% en 2014. Gracias a ese conjunto de condiciones favorables, durante la primera década y media del siglo XXI, la mayoría de los países de la región pasaron de un nivel de desarrollo humano medio a uno alto.”

Já especificamente quanto à pobreza, experimentou um considerável declínio generalizado na América Latina em virtude das tendências econômicas, porém irrefragavelmente teve maior queda em países como Equador e Bolívia. Com base na Taxa de incidência da pobreza do Banco Mundial (que preza pela porcentagem das pessoas que não conseguem obter recursos suficientes para adquirir o equivalente monetário ao custo da cesta básica de bens e serviços) – embora outros indicadores, incluindo os internos, dariam resultados semelhantes, destaca Martínez Dalmau (2018) – identificou-se que essa taxa no caso da Bolívia, em 2000 superava os 66%, logrou uma redução para 40% em 2015; quanto ao Equador, tendo como referência de partida o mesmo ano, de 64,4% passou a 29,3% em 2015. Coincidentemente, em ambos os países essas taxas experimentaram quedas acentuadas justamente a partir da entrada em vigor das novas Constituições em 2008 e 2009. No que tange à Colômbia, conquanto tenha partido de taxas mais baixas, evidenciou-se que em quinze anos conseguiu reduzir vinte pontos. Nesses três países, o declínio da taxa revela-se constante ao longo dos anos. De todos os países considerados, infelizmente a Venezuela foi onde nos últimos anos houve considerável aumento do agravamento das condições sociais da sociedade (a partir de 2015, não foi possível, com base na ausência de dados apresentados pelo Banco Mundial, realizar a constatação da situação venezuelana) (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p. 56-57).

A próxima apuração feita diz respeito a se teria havido alguma melhora na situação dos direitos civis ante as novas Constituições. E a resposta também é afirmativa, principalmente pelo fator-chave da constitucionalização do ordenamento jurídico, que combate o antigo nominalismo com debilidade de normatividade presentes nas antigas Constituições. No novo cenário, os novos textos permitiram que se cobrasse realidade de seus conteúdos judicialmente – daí um importante papel desse poder, especialmente no que tange às Cortes Constitucionais latino-americanas. Colaborando ainda com essa situação, insta destacar os instrumentos de proteção, tais como ações diretas, e também a nova concepção da Constituição como norma jurídica superior – embora não isenta de falhas e com carências ante as realidades políticas, sociais e econômicas. A nova sistemática constitucional sem dúvidas agasalhou os grupos sociais mais vulneráveis, tornando-os visíveis juntamente com as suas necessidades – nela, sem dúvidas os maiores beneficiados foram os povos indígenas, que participaram ativamente nos processos constituintes, com o reconhecimento da plurinacionalidade com determinadas autonomias (principalmente no caso boliviano). Não só nas aspirações indígenas, outros grupos sociais também tiveram melhoria, notadamente no que toca à diversidade sexual. Por exemplo, com a proteção constitucional no Equador, a partir de 2008, das uniões de fato corroborada com

a reforma do Código Civil de abril de 2015; na Bolívia, avanços de tal espécie foram conseguidos a partir do novo texto constitucional de 2009 e com a Lei nº. 807/2016 (Identidade de Gênero), embora houve certo atentado regressivo com a sentença nº. 0076/2017 do Tribunal Constitucional Plurinacional, a qual declarou a inconstitucionalidade do artigo 11, parágrafo II, da referida lei, assentando que a mudança de identidade não gera direito ao casamento entre pessoas do mesmo sexo. Dentro da questão de gênero, ainda, ressalta-se o avanço às mulheres – historicamente excluídas dos principais processos decisórios – principalmente ante a participação direta desse grupo também no processo constituinte, em relação às questões da igualdade de gênero. Apesar de ter havido uma melhora generalizada na América Latina nessa questão nas últimas décadas segundo o índice PNUD (que mede as desigualdades entre os gêneros com base na saúde reprodutiva, educação secundária, empoderamento, proporção de assentos parlamentares ocupados por mulheres, e mercado de trabalho – em um intervalo entre 1, que representa desigualdade absoluta, e 0, que representa igualdade absoluta entre os gêneros), é certo que as melhoras tiveram melhor destaque no âmbito dos países com as novas Constituições. No caso boliviano, o índice era, em 2000, de 0,591 a 0,448 em 2015. No Equador e Colômbia, também houve considerável diminuição: de 0,497 e 0,491 para 0,393 e 0,384, respectivamente. Apenas a Venezuela teve uma queda mais tímida, de aproximadamente 0,55 nos anos 2000 para pouco menos de 0,5 em 2017. Por fim, um último direito civil destacado que recebeu melhoria em alguns países em determinados períodos, mas que sofreu uma contração em algumas ocasiões em virtude de fatores normalmente relacionados ao surgimento de lideranças carismáticas foi a liberdade de expressão. Com base no informe trazido pelo anual dos Repórteres Sem Fronteiras 2018 em relação à América Latina, é demonstrada a relação direta entre países que passaram pela democratização e a liberdade de informação. No ranking, como consta, Bolívia e Colômbia perderam posições, enquanto que no Equador houve alguma melhora, em que pese a situação continuar precária. O país que sofreu enorme queda no ranking em razão do autoritarismo foi a Venezuela, que agora ocupa os últimos lugares junto com Cuba. Embora as Constituições prevejam na teoria a proteção da liberdade de expressão, é certo que no campo pragmático tem ocorrido o contrário. Mesmo assim, fala-se numa tendência de melhora para referido direito também (MARTÍNEZ DALMAU, 2018).

Finalmente, eis que Martínez Dalmau (2018), em seu detalhado estudo, afere se as Constituições conseguiram limitar o poder dos poderes constituídos. Aqui haveria uma espécie de divisor de águas na medida em que, pautando-se em Guastini, se a Constituição é incapaz de limitar o poder constituído (o que de certa forma faz parte de sua essência) e garantir mecanismos plurais de alternância de poder, ela, pois, resta fracassada. E nesse aspecto, as

Constituições deixaram a desejar. Algumas Constituições chegaram a ter certo êxito na limitação da reeleição para presidente, como é o caso colombiano e equatoriano – exemplifica o autor –, com papel determinante da Corte Constitucional e da vontade popular democraticamente expressa, esta última se manifestando muitas vezes contra a reeleição indefinida.

No entanto, mesmo o exemplo equatoriano apontado pelo autor não deixa de estar sob o risco do autoritarismo em razão das condutas mais recentes do Executivo. Aliás, nem Equador e nem Bolívia (também Colômbia e tampouco a Venezuela) conseguiram ainda espantar os fantasmas do autoritarismo (centralismo autoritário) que acompanham o hiperpresidencialismo num ambiente propício diante da ausência de modificações institucionais necessárias e precisas e o populismo – tradições estas há muito nocivas ao constitucionalismo da região latino-americana, como consta em minuciosa pesquisa de Fernando José Gonçalves Acunha (2019), corroborado pelos estudos de Gargarella (2017) e Laura Chinchilla (2019).

Nesse ponto, há um fundado risco de retrocessos no campo democrático em razão de líderes carismáticos que se autopercebem como verdadeiros “messias”; e o pior: as instituições democráticas novamente – por diversos fatores, especialmente de índole da engenharia constitucional – simplesmente não dão conta (são deficitários), ou indiretamente favorecem os Executivos fortes, ou ainda são condescendentes com as aspirações desses líderes, como já ocorreu, *e.g.*, no Equador e na Bolívia com a chancela do Judiciário e alijamento da vontade popular. Os casos equatoriano e boliviano destacados por Martínez Dalmau (2018), por fazerem parte do cerne da presente pesquisa, serão estudados, cada qual, já nos próximos tópicos do presente capítulo.

Mas não há como deixar de apresentar a situação dramática venezuelana que atualmente é caótica. Sem dúvida alguma, é exemplo emblemático do rompimento total, um divórcio entre a ordem política com a ordem constitucional, um Estado que cada vez se distancia mais e mais do que seria uma verdadeira ordem democrática de direito (reflexamente, onde os direitos fundamentais estão profundamente esmorecidos, isso para não rumar ao pior):

A pior das situações a respeito do limite ao poder corresponde, sem sombra de dúvida, ao caso venezuelano. Já em 2007, Hugo Chávez perdeu o referendo de reforma integral da Constituição de 1999, embora tenha ganhado dois anos depois, quando ele limitou a reforma com a possibilidade de reeleição indefinida de todos os cargos públicos eleitos (VICIANO e MARTÍNEZ DALMAU, 2008, p 101-130). Uma década depois, a Constituição de 1999 foi arrasada pelo pós-chavismo, especialmente a partir da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte não democrática pelo regime de Nicolás Maduro. Os protestos contra o governo, iniciados em 2014, foram respondidos de forma desproporcional e contundente, evitando todo o mecanismo de garantias que foram constitucionalizadas pelo processo constituinte de

1999 (MARTÍNEZ DALMAU, 2016, p. 113-130). A eleição direta dos membros da Assembleia Constituinte, por meio do decreto presidencial nº 2830 de 1º de maio de 2017, sem convocar o referendo obrigatório que emergiu da interpretação democrática da Constituição de 1999, deu lugar a um órgão ilegítimo de 545 constituintes, todos eles membros do partido do regime ou seus aliados, que, usando suas faculdades supraconstitucionais, iniciaram o processo de demissão de autoridades opostas ao governo, alterando a aplicação da Constituição de 1999, incluindo os períodos eleitorais. A Constituição venezuelana de 1999 se rendeu frente àqueles que a questionaram. (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p. 52)

O caso venezuelano tem análise interessante junto à obra “Como as democracias morrem”, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), texto no qual é bem advertido a sabendas que as democracias não se encontram mais sob risco de golpes de Estados, ou movimentos armados, ou fascismo, ou comunismo, dentre outros modos classicamente apontados, mas sim, hoje as democracias morrem por meios diferentes; “[...] o retrocesso democrático hoje começa nas urnas”, asseveram (p. 16). Na nova sistemática, a morte da democracia não é imediata e evidente para todos, a via eleitoral é silenciosa; a Constituição e suas instituições nominalmente democráticas mantêm-se vigentes, com as pessoas votando normalmente enquanto paralela e gradativamente um processo de debilitamento e erosão da democracia só aumenta numa marcha lenta rumo ao autoritarismo. Os sinais, ou melhor, os sintomas, estão ali, mas passam despercebidos de imediato; quando se percebe, é tarde demais:

[...] Autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência.

Muitos esforços do governo para subverter a democracia são “legais”, no sentido de que são aprovados pelo Legislativo ou aceitos pelos tribunais. Eles podem até mesmo ser retratados como esforços para *aperfeiçoar* a democracia – tornar o Judiciário mais eficiente, combater a corrupção ou limpar o processo eleitoral. Os jornais continuam a ser publicados, mas são comprados ou intimidados e levados a se autocensurar. Os cidadãos continuam a criticar o governo, mas muitas vezes se veem envolvidos em problemas com impostos ou outras questões legais. Isso cria perplexidade e confusão nas pessoas. Elas não compreendem imediatamente o que está acontecendo. Muitos continuam a acreditar que estão vivendo sob uma democracia. Em 2011, uma pesquisa da Latinobarómetro perguntou aos venezuelanos que nota dariam a seu país de 1 (“nada democrático”) a 10 (“completamente democrático”), e 51% das respostas deram nota 8 ou mais.

Como não há um momento único – nenhum golpe, declaração de lei marcial ou suspensão da Constituição – em que o regime obviamente “ultrapassa o limite” para a ditadura, nada é capaz de disparar os dispositivos de alarme da sociedade. Aqueles que denunciam os abusos do governo podem ser descartados como exagerados ou falsos alarmistas. A erosão da democracia é, para muitos, quase imperceptível (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 17)

Debruçando-se sobre a América Latina, Laura Chichilla (2019) igualmente percebe um estancamento na dinâmica reformadora e, em alguns casos, até mesmo uma involução na direção de novas formas de autocracia ou regimes híbridos, os quais estariam insertos numa espécie de zona grise entre uma democracia liberal e um autoritarismo pleno. Em alguns países,

a legitimação nas urnas tem sido utilizada pelos governos para justificar reeleições indefinidas e desrespeito à independência de poderes e garantias fundamentais (v.g., liberdade de imprensa). A Venezuela e a Costa Rica, na sua percepção, são os casos mais eloquentes; porém, não são os únicos que preocupam: Evo Morales, na Bolívia, pretende por um quarto mandato, mesmo a contragosto da população, externada em consulta realizada em 2016 – o que também será analisado em tópico específico.

Nesse panorama nebuloso, incerto, Martínez Dalmau (2018) traz à baila também um índice de percepção da corrupção da *Transparency International*, que segundo ele apresenta-se como um indicador relevante sobre a falta de soluções para o problema do Estado. Tal índice tem medida entre 0 e 100, de modo que países mais corruptos estariam compreendidos entre 0 e 49, enquanto que os menos corruptos estariam entre 50 e 100. Dos quatro países selecionados pelo autor anteriormente (rememorando: Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela), todos eles se encontram entre os mais corruptos do mundo, sem qualquer melhoria nas últimas décadas. Mas, deve-se aclarar que o problema da corrupção transcende tais países, ela é deveras acentuada no Améria Latina como um todo. De acordo com o mesmo índice, quinze dos 18 países da região estão dentro do 50% de nações onde a percepção da corrupção é mais alta (CHINCHILLA, 2019).

Malgrado o desalento, alguns dos países latino-americanos têm empreendido esforços no combate mais efetivo à corrupção, seja por meio de cooperações internacionais (com o apoio das Nações Unidas, do governo dos Estados Unidos ou União Europeia, por exemplo, dentre outros), seja no âmbito interno, com cooperação das autoridades judiciais, como é o caso, e.g., da Operação Lava Jato no Brasil, que se estendeu a dez países da região graças à cooperação das autoridades dos ministérios públicos e das procuradorias. Um conjunto de instrumentos normativos em forma de tratados e convênios internacionais, além das leis nacionais em questão de transparência, probidade, compras governamentais e prestação de contas, tem sido um dos mais importantes fatores; ao lado ainda de avanços em questão de independência e profissionalização da administração da justiça em vários países da região, bem como o fortalecimento de um regime de imprensa, especialmente a investigativa independente. (CHINCHILLA, 2019, p. 79-80).

Concomitantemente, contudo, em que pesem os esforços, há fatores de cultura política e idiosincrasia em prol de uma relativa tolerância da corrupção e da transgressão da lei, como aponta Laura Chinchilla (2019); e pior ainda, como é salientado (com base nas medições da Corporação Latinobarômetro), uma cultura em que parte da população se apresenta disposta a

suportar os males de um certo grau de corrupção no governo desde que sejam solucionados os problemas do país.

Com base em todos os dados e pontos levantados até o momento, é possível a percepção de que no novo constitucionalismo latino-americano o *viejo* convive com o novo. Não há como negar que a nova perspectiva constitucional de fato representou uma profunda ruptura com o antigo modelo constitucional parasitário, mas não profunda o suficiente para remodelar de fato as antigas estruturas de poder – a parte orgânica das constituições ainda têm um quê do velho ou dão abertura à sua manutenção.

Martínez Dalmau (2018), ao dar seu veredito final sobre se as novas Constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram, entende que é possível notar de fato avanços no que tange à descolonização, na inserção de conceitos transformadores como plurinacionalidade e o pluralismo jurídico, bem como em algumas propostas para a reestruturação dos poderes públicos, notadamente na área das eleições e participação política; entretanto, na sua percepção, o novo constitucionalismo ainda não assumiu de fato a necessidade ou a possibilidade de uma verdadeira transformação do Estado (há, sim, uma vontade transformadora no geral que o inclui), principalmente em relação, ou melhor, destruição (termo que utiliza) dos antigos elementos tradicionais que ainda se perpetuam. Ainda, conquanto várias instâncias tenham sido incluídas no incentivo à participação, várias delas teriam ficado sem efeito material e não também teria sido consolidada a transição do modelo de democracia representativa para o modelo de democracia participativa. Por outro lado, há ainda de se considerar importante avanço que é a incorporação de sistemas renovados de controle constitucional que serviram de impulso para a constitucionalização do ordenamento jurídico (embora na prática haja decisões judiciais que deixaram a desejar).

Mas num balanceamento geral, conquanto haja imperfeições, o que de certa forma é normal – cremos, em razão de um processo transformador inacabado, árduo, gradativo (afinal, ciclos de poder e exploração, ainda mais na América Latina, não se rompem da noite para o dia) e resistido –, os efeitos transformadores em termos de melhoria de vida da população são claramente visíveis em razão das novas Constituições plurais e inclusivas, apesar de que os ciclos expansivos nas economias têm também potencializado essas melhoras, como aponta Martínez Dalmau (2018). Segundo assinala, os novos contornos constitucionais que permitem o aproveitamento dos ciclos econômicos e aplicação de políticas igualitárias por parte de governos com diferentes ideologias têm sido determinantes. Esclarece que

Existe uma correlação entre o novo constitucionalismo e a melhora das condições de vida dos cidadãos, a diminuição da desigualdade e da pobreza e o melhor gozo dos direitos civis. Mas, por outro lado, as novas Constituições latino-americanas desencadearam tensões entre a vontade popular constituinte e o governo constituído, que em várias ocasiões resistiu estar sujeito à Constituição democrática. De fato, a volta da pobreza e a queda dos índices de bem-estar no caso venezuelano encontram explicação na deriva autoritária do madurismo, que se distanciou da Constituição de 1999 e, nesse sentido, substituiu os efeitos emancipatórios pela violação maciça dos direitos humanos, o aumento da corrupção e a falta de controle democrático do governo. (MARTÍNEZ DALMAU, 2018, p.63)

Dáí se extrai a conclusão: sim (!), as novas Constituições funcionaram, ainda que imperfeitamente – o que não impede que ao longo do tempo se empreenda ou lute pelas correções necessárias. Trata-se de um projeto de longo prazo que poderá ter maiores floradas, um ato de verdadeira fé que não se confunde com utopias. Ou mesmo que assim seja considerado o projeto, pelo menos, parafraseando Eduardo Galeano, é para isso que servem as utopias: caminhar rumo ao horizonte esperado; ainda que não lhe atinja, importantes avanços podem ser percebidos pelo trajeto. Ainda que não seja um constitucionalismo absolutamente transformador, há *vontade* transformadora ainda, como se infere das explanações de Martínez Dalmau (2018) ao exaltar a clara vontade normativa nas Constituições. O único óbice, na verdade, um perigo, é o oportunismo de certos líderes que se imiscuem nas debilidades do novo sistema e tendem a um hiperpresidencialismo autoritário que viola a ordem constitucional e democrática de direito por meio dos próprios instrumentos oferecidos pelas instituições – como é sinalizado Levistcky e Ziblatt (2018). Não se pode permitir que avanços tão caros ao povo se percam diante de novas relações de poder de novas elites oportunitas que podem emergir no ambiente pós-revolucionário. A bem da verdade, parece ser esse um natural receio nessas conjunturas. Coerentemente, Bittar (2011, p. 233) nos alerta que

[...] vistos os traços dos comportamentos humanos, figura claro que é da condição humana que, em processos pós-revolucionários, surjam novas elites, lideranças personalizadoras do ideário revolucionário, formas de burocratização dos empenhos de transformação, o que permite que no lugar do poder social venha a acomodar novas elites, novas vaidades, novos líderes, novos jogos de interesses; enfim, a dominação está no cerne da história política humana.

Na conjuntura, a convivência de mais presidencialismo e mais direitos, segundo Gargarella (2017, p. 61), revela uma relação contraditória que permite apontar o texto constitucional como uma *Constituição de duas velocidades* que transpira propósitos antagônicos: se de um lado se depara com uma Constituição ansiosa para assegurar a imposição da ordem, verticalmente, precocupada na salvaguarda e respeito aos direitos e garantias e que propicia a democratização da sociedade por meio de direitos horizontais mais expandidos; de

outro norte, se depara com uma Constituição que bloqueia os impulsos democratizantes, mantendo uma organização de poder verticalizada e concentrada em poucos. Nessa condição, a qual cremos lembrar bastante o mitológico Jano, o autor chama a atenção para a existência de dois grupos técnicos trabalhando ao mesmo tempo sobre a mesma Constituição, ainda que especializados em seções distintas e logo, com papéis diferentes: um debruçado sobre a parte orgânica da Constituição, na organização das instituições políticas, enquanto outro está incumbido na seção de direitos. Essa situação identifica os processos constituintes recentes, insiste Gargarella, na medida em que há grupos de juristas, de um lado, preocupados com a chegada direta ao poder dominante empenhados na parte orgânica da Constituição e, de outro, juristas “progressistas” (oficialistas ou não) preocupados com o reforço da seção de direitos.

Oportunamente, vislumbra-se nos processos constituintes recentes acirrados embates entre o passado e o futuro, entre interesses dominantes, elitistas, com outros de cunho deveras emancipatórios, comprometidos com a transformação e prestígio do cenário social; de um lado, aqueles que querem se perpetuar no poder e dele continuar usufruindo a bel prazer, enquanto que, de outro, o povo, que se insurge por um lugar ao sol. O que se lamenta, de fato, é que o cerne das Constituições, a sua parte orgânica (*locus* estratégico), está ainda encrustado da colonialidade do poder do *viejo* constitucionalismo. Os produtos desses processos constituintes possibilitam lembrar do que Vera Karam de Chueiri (2013) qualifica como Constituições radicais, que vivem uma tensão constante entre o poder constituinte e poderes constituídos, mas no caso das novas Constituições latino-americanas há uma nuance a ser considerada: o desequilíbrio pela intromissão no *locus* estratégico, isto é, a parte orgânica, repercute diretamente nos poderes constituídos e prejudica a implementação e concretização de direitos, especialmente a efetivação de uma democracia participativa em sentido amplo.

A tensão entre poder constituinte e poder constituído ultrapassa uma mera tensão, pois passa a beirar a beligerância – vive-se um “cabo de guerra”. E num estado de fragilização das instituições com fortalecimento dos Executivos através de centralizações de poder e sem imposição de rédeas, o cenário fica propício a um rompimento e a um novo distanciamento não só entre povo e governantes, mas sobretudo com a própria ordem democrática de direito – como visto anteriormente.

Por isso é de grande importância o municiamento da população com instrumentos que permitam ir muito além da mera deliberação, que confirmam poder de controle e decisão diretos nos assuntos públicos – e que têm sido a aposta do novo constitucionalismo latino-americano em direção à consolidação da soberania popular; tanto que, como nos lembra Acunha (2019, p. 161-162), as Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009) colocam grande peso em

mecanismos de democracia direta “[...]variando a previsão de institutos autoaplicáveis com a atribuição ao legislador ordinário de tarefas de regulamentação das normas enunciadas no texto constitucional.”

Nesse ponto, calha uma observação para que o nobre leitor não seja induzido a erro: urge chamar a atenção para o fato de que os mecanismos participativos, especialmente aqueles de democracia direta referidos, por si só, não são uma exclusividade ou de ineditismo das recentes Constituições. Muito pelo contrário, os textos anteriores já traziam mecanismos de tal índole. Por exemplo, em relação ao cenário boliviano, Stefanoni (2010, p. 118), ressaltando essa ausência de ineditismo, ressalva:

Em certo sentido, e sem desmerecer as rupturas efetivas, estas políticas democratizantes representam de alguma forma um aprofundamento das reformas implementadas nos anos 1990, no marco do projeto neoliberal, que promoveram uma série de inovações institucionais como a municipalização do país (eleição popular de prefeitos e autonomia financeira dos municípios) por meio da Lei de Participação Popular, a eleição de deputados uninominais e o reconhecimento do caráter pluriétnico, multicultural e plurilíngue do país. Assim, foi eleito o primeiro vice-presidente aymará: Víctor Hugo Cárdenas (Albó, 1994). Essas “oportunidades políticas” foram aproveitadas por camponeses e indígenas que começaram a ocupar prefeituras e, mais tarde – massivamente – bancadas no Congresso.

Porém, vale o reforço de que uma das principais características que informam o novo constitucionalismo latino-americano é de fato um prestígio bem maior à participação popular, notadamente por meio de mecanismos de democracia direta, como forma de atribuição de maior poder e controle populares – trata-se de um robustecimento da cidadania. E ante as não raras investidas por parte de governos com tendências autoritárias, centralizadores, a expansão dos mecanismos populares, bem como seu fortalecimento, são de suma relevância para se evitar tais cenários, principalmente porque as novas Constituições, como visto, ainda deixaram brechas para Executivos fortes, ainda que em países como a Bolívia tenham tentado inclusive uma nova estruturação de poder descentralizada. Realmente, crê-se que o melhor caminho seja o fortalecimento da soberania popular, uma cidadania livre, ainda que não isenta de falhas, como forma até mesmo de salvaguardar os recentes avanços, além de, obviamente, intentar pelo controle do poder; afinal, o hiperpresidencialismo (e seus consectários negativos) tem se revelado o maior risco – real – de comprometimento dos avanços conseguidos. Consoante Gargarella (2017, p. 71),

[...] defendemos aqui um ordenamento constitucional mais diretamente aberto à decisão e ao controle populares, inscrito na tradição do constitucionalismo radical-republicano da América Latina. A ideia aqui sustentada foi a de que – contrário ao

que sugeriam algumas asseverações – os avanços sociais, tal como propunha a tradição radical, necessitam ser sustentados por uma cidadania mobilizada, politicamente autônoma e com capacidade de decisão e controle diretos sobre o sistema constitucional – condições que se mostram desafiadas e solapadas em contextos próprios do hiperpresidencialismo, no qual as mobilizações populares e o ativismo cívico ficam subordinados à livre vontade da presidência.

Pois bem; constatadas as ameaças de natureza política que pairam sobre as recentes Constituições que representam o auge do novo constitucionalismo latino-americano, tem-se que assegurar o pluralismo jurídico, que traz consigo reconhecimentos (como as autonomias indígenas), um projeto de descentralização do poder (ao menos na teoria) e de um fortalecimento das instituições democráticas, um Judiciário que se pretende garantidor da força normativa do texto constitucional, dentre outros conseqüências, é de extrema relevância para que o projeto transformador de que é imbuído a nova perspectiva constitucional continue o progresso e promoção da inclusão e justiça sociais.

Nesse contexto, para salvaguardar o constitucionalismo popular (termo utilizado aqui no sentido de origem de base, já atentado anteriormente) a participação popular, nas mais diversas formas (mesmo as não institucionalizadas, como o protesto, *v.g.*) e instâncias por meio da deliberação, da vigilância, do controle e do direto poder decisório, é fator-chave e merece priorização, proteção, ampliação e estimulação.

Logo mais, será estudado especificamente a situação do campo democrático, a democracia participativa em sentido amplo e seus mecanismos, com foco para os de democracia direta (uma vez que a grande aposta do novo constitucionalismo está nesses últimos), inicialmente do Equador e, logo depois, da Bolívia.

Mas antes de prosseguir, contudo, torna-se imprescindível delinear qual a diretriz, ou melhor, o critério utilizado na presente pesquisa em termos terminológicos. E para que o leitor não seja levado a quaisquer confusões que lhe turvem a melhor ilação possível, alguns esclarecimentos a esse respeito se fazem necessários.

3.2 Critério terminológico adotado em torno da democracia participativa no estudo

No caso, o critério que se julga consideravelmente profícuo é aquele utilizado por Alessandro Soares (2017), o qual, a partir de uma delimitação não enrijecida do que venham a ser os mecanismos de democracia direta, democracia participativa, democracia deliberativa e participação cidadã, esclarece quais são os tipos de institutos jurídicos constitucionais de âmbito nacional (e seus respectivos contornos) considerados por ele como referência para

entendimento da noção de democracia direta (à sua maneira) na sua obra “A democracia direta no constitucionalismo latino-americano e europeu: análise comparada de Venezuela, Equador, Brasil e Espanha – uma proposta *lege ferenda* diante das Jornadas de Junho de 2013 e do golpe institucional contra Dilma Rousseff”.

O ponto de partida adotado é com base na inviabilidade de uma democracia direta pura atualmente, bem como uma também atual crise da democracia representativa (deterioração esta bastante evidente, aliás, nos países latino-americanos). Sob essa perspectiva, salvo melhor juízo, a melhor dinâmica possível para a democracia tem demonstrado ser a complementariedade entre as formas de representação e de participação popular, especialmente pelo ingresso do povo no exercício da função legislativa e na produção de políticas governamentais – na toada de Benevides (2003); corroborada por Soares (2017) ao ressaltar a qualidade dos mecanismos de democracia direta como *microelementos normativos* inseridos na sistemática representativa que com ela entram em funcionamento. Na medida em que não se fala em dois sistemas puros, mas sim em uma “democracia híbrida”, não seria exagero – segundo o autor – se falar num sistema de democracia semidireta.

Segundo Benevides (2003, p. 15), os defensores da democracia semidireta sustentam que esse sistema é bem-sucedido quando permite um equilíbrio desejável entre a representação e a soberania popular direta; nesse panorama, o Parlamento divide com o povo o poder constituinte (em relação à possibilidade de emendas e de referendos constitucionais) e o poder legislativo. A dinâmica permite, assim, que as autoridades estejam submetidas ao controle e ao veredito do povo. Como asseverado,

A discussão do tema pressupõe o reconhecimento da legitimidade da *ampliação da participação política do povo*. Pressupõe, ainda, para usar a expressão de Barrington Moore Jr., *o desenvolvimento da democracia como uma luta longa e certamente incompleta no sentido de fazer três coisas estritamente relacionadas: (1) controlar governantes arbitrários; (2) substituir leis arbitrárias por leis justas e racionais; e (3) conseguir que a população participe na elaboração das leis* (1967, p. 408). (BENEVIDES, 2003, p. 18)

Tais preocupações e esforços não são por acaso; afinal, por vezes a representação se torna, nos próprios termos utilizados por Benevides (2003), uma verdadeira “representação teatral do poder perante o povo”. Logo, cumpre ressaltar a importância de uma posição bem mais ativa do povo em relação a seus “mandatários”.

Mas uma ponderação de Soares (2017) é deveras pertinente no sentido de que um sistema de democracia direta não se confunde com a mera presença de institutos jurídicos de participação direta no âmbito dos atuais sistemas representativos – o que implicaria o formato

de uma democracia semidireta (caso se adotasse o termo). Paralelamente, também, existem outros termos nem sempre muito claros – explica –, como é o caso da democracia participativa, termo este que aparenta redundância em razão do fato de que toda democracia, ainda que puramente representativa, pressupõe a participação dos cidadãos no âmbito público, ao menos para apenas emitir o voto na escolha de seus representantes.

Para além de maiores aprofundamentos históricos e teóricos (permeados por diferentes concepções e divergências) que não pertinem a essa altura, de uma forma geral, pode-se dizer que a democracia participativa, consoante discorre Soares (2017), diz respeito a uma teoria que demanda maior participação do cidadão comum, uma democracia de *maior intensidade* do que aquela proporcionada pelo sistema representativo e que inclui igualmente mecanismos de participação direta. Notar-se-ia, pois, uma certa identidade entre a noção de democracia participativa e democracia semidireta, vislumbrando Alfredo Ramírez Nárdiz (*apud* SOARES, 2017) que a diferença entre as noções estaria na quantidade de instrumentos que cada uma envolve. Contudo, como advertido a sabendas por Soares, mesmo entre os estudiosos não há um rigor conceitual das terminologias, visto que dependem muito de um conjunto de pontos de vista e critérios particulares adotados por cada autor, nem sempre coerentes e precisos.

Ao final das contas, até mesmo com base na posição de María Jesús Larios, Soares (2017) adota a democracia participativa como formas de participação do cidadão na esfera governamental, porém que não têm um caráter de decisão direta e imediata, podendo ser realizadas de maneira deliberativa; inclusive, a título de exemplo, lembra do caso dos orçamentos participativos, oportunidade na qual há uma decisão em reunião entre cidadãos na qual se decide para onde serão direcionados determinados recursos públicos. Nesse caso, “Trata-se mais de influir nas decisões do que realizá-las” – salienta (p. 71). Daí se permite uma ilação de que a democracia deliberativa é aquela na qual há decisão dos cidadãos fundada no consenso. Aliás, insta observar que contemporaneamente, como afirma Alves (2013), a democracia deliberativa não se preocupa mais apenas (ou ao menos assim não deveria) com o elemento puramente procedimental dos processos de deliberação, mas sobretudo com o maior nível de inclusão possível para se evitar uma espécie de exclusão informal de uma série de potenciais partícipes.

A noção de mecanismos de democracia direta propriamente ditos a que se refere o autor, diretriz aqui ora compartilhada, considera apenas aqueles que proporcionam uma tomada de posição direta e imediata do cidadão *com caráter decisivo* com relação a uma questão de direção política, como ocorre no caso do referendo, sem que se precise da construção de espaços organizados de deliberação, negociação e consenso. Essa perspectiva se encontra com a de

Yanina Welp e Uwe Serdült (2012, p. 145-146) quando estabelecem que esses mecanismos de democracia direta dizem respeito à tomada de decisões diretas por parte da cidadania através do voto, “[...] seja sua origem derivada da convocatória das autoridades, do mandato constitucional ou da iniciativa cidadã [...]”³³.

Logo, sob esse rótulo, são (e aqui também serão) adotados como parâmetro, no que tange à democracia direta, dois tipos de instituto jurídico constitucional de âmbito nacional:

[...] (i) todas as modalidades de consultas submetidas à manifestação popular direta e imediata que digam respeito a uma reforma constitucional, de lei ou expedição de medida administrativa ou ato político, abrangendo também as consultas que tenham por objetivo a revogação de uma lei vigente, independentemente da nomenclatura que essas consultas recebam nas diversas ordens constitucionais (consulta popular, referendo ou plebiscito); (ii) todas as formas de iniciativa fundada na petição de fração dos eleitores no exercício de competências constitucionais e que tenham por objetivo a prática de determinada medida, como forçar a realização de novo pleito eleitoral ou consulta para a revogação de mandato político, a implementação de uma consulta popular, a apresentação de proposta legislativa ou sobre tema constitucional frente ao Poder Legislativo (iniciativa popular) e a convocação de eleição para uma Assembleia Constituinte. (SOARES, 2017, p. 74)

Em que pesem tais delimitações de caráter mais minimalista, estrito, ressalta-se que não há prejuízo algum em certos momentos referir-se a uma democracia participativa em sentido amplo, numa perspectiva mais maximalista, como feito no tópico anterior (como pôde se perceber), de modo a abranger qualquer forma de participação popular em relação ao poder público.

Por fim, vale esclarecer que no presente estudo não serão apresentados separada e minuciosamente (isto é, em caráter teórico abstrato), um a um, toda a gama de mecanismos de democracia participativa em sentido amplo possíveis. O presente trabalho optou por um caráter mais funcional, de modo que a medida que forem sendo analisados os eventos que implicaram os mais recentes processos constituintes do Equador e da Bolívia, serão oportunamente apresentados os mecanismos participativos, com foco para os diretos, que restaram disponíveis aos cidadãos. A única precaução a ser tomada, com razão do alerta de Marc Ancel (*apud* SOARES, 2017), é com relação ao fato de que no direito comparado uma mesma instituição pode aparecer com rubricas e delineamentos diferentes nas diversas ordens jurídicas.

Feitas as considerações necessárias sobre os critérios que servirão de parâmetro daqui em diante, é o momento de aprofundar a tratativa.

³³ No original: “[...] sea su origen derivado de la convocatória de las autoridades, del mandato constitucional o de la iniciativa ciudadana [...]”.

3.3 A democracia participativa no Equador e seus mecanismos

No capítulo anterior, foram demonstrados de maneira abstrata uma série de fatores e conjunturas políticas, sociais e econômicas que foram lentamente curtindo e se acumulando ao longo do pós-independência numa espécie de dinâmica colonizadora e negatória (permeada por golpes de Estado, militarismos e autoritarismos) até que o povo, a base, perto do final do século XX, mas principalmente no começo do XXI, por meio de pressão de um esforço conjunto dos movimentos populares conseguem finalmente transformações constitucionais importantes em direção à emancipação e justiça sociais – o que logrou em fazer da nova perspectiva um constitucionalismo popular, isto é, de base popular. Esse começo de século, aliás, emergiu com uma onda de vitórias de candidatos esquerdistas sem precedentes, destacam Levitsky e Roberts (2011b). Segundo anotam, em 2009, aproximadamente dois terços dos latino-americanos viviam sob alguma forma de liderança de esquerda (incluídos aqui o Equador e a Bolívia) – dentre os fatores responsáveis por tal fato, estavam notadamente o fracasso das políticas neoliberais e a forte crise econômica do final dos anos 90, oportunidade na qual os latino-americanos estiveram assolados por severa pobreza, desigualdade e exclusão social (em 2002, ressaltam os autores, 44% da região vivia na pobreza, cerca de 221 milhões de pessoas, além de a distribuição de renda ser a mais desigual no mundo).

Portanto, já se guinando ao caso equatoriano, quando se observa a ascensão, em 2006, do presidente Rafael Correa e o subsequente processo constituinte em 2007 que implicou a nova Constituição de 2008, é necessário um olhar mais específico sobre o contexto histórico, social e econômico do país (ainda que esteja abrangido pelo cenário geral apresentado alhures), o qual já teve dezenove Constituições, isso sem contar uma primeira que data de 1812, mas que não representou de fato uma fundação ao Equador como República e, sim, uma forma de respaldo à Coroa Espanhola que havia sido deloscada pela França temporariamente (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011). Tal número elevado, segundo Enrique Ayala Mora (*apud* ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 83), deu-se fundamentalmente em razão da constante instabilidade política do país que tem propiciado frequentes ditaduras. Como apontado, em meio ao enfretamento político se firmavam governos de fato que “quebravam” ou derogavam a Constituição então vigente; sendo que ao final de cada ditadura e com a volta do regime jurídico, uma nova Constituição entrava em vigência pelo governo eleito.

Antes de se passar adiante, é mister o esclarecimento de que não há no presente estudo qualquer pretensão de uma análise aprofundada sobre os eventos históricos havidos no Equador

desde a sua independência (iniciada em 1809), trazendo apenas os eventos pós-Segunda Guerra Mundial que de fato interessam à cognição do leitor sobre o contexto que implicou o mais recente processo constituinte.

Pois bem, tem-se que entre os anos de 1948 e 1960 o Equador experimentou uma certa estabilidade em razão das exportações de banana, que permitiu a volta de acumulação e o fim da recessão por que vinha passando a décadas. Mas pouco tempo antes, o país experimentou, dentre outras, uma ditadura iniciada em 1935, com um golpe de Estado que derrubou José María Velasco Ibarra, que havia sido eleito em 1933 (presidente este que seria eleito por cinco vezes e que havia reinaugurado um período de dominação caudilhista). Essa ditadura se findou em 1944 com a destituição do ditador através de uma revolta popular que teve a participação da “Acción Democrática Ecuatoriana” (ADE), que representou uma coalização heterogênea entre socialistas, comunistas e conservadores. Com a queda da ditadura, Velasco Ibarra finalmente retoma o poder e, depois de instar uma nova Constituinte em 1945, rompe com a ordem dessa Constituição e inicia uma nova ditadura de caráter direitista que, no entanto, não vingou porque foi derrubada por um novo golpe (RIBEIRO, 2016).

Pautando-se em Ayala Mora, Ribeiro (2016) explica que com o fortalecimento da economia e experimentando mudanças significativas em todas as esferas, naquela, da banana passou-se ao petróleo, o que permitiu o desenvolvimento industrial e fortalecimento do capital financeiro; no campo político, mobilizações sociais se intensificaram e se insurgiam numa luta anti-imperialista no continente, animados pela vitória da Revolução Cubana; e no campo social, houve um forte processo de urbanização e melhora na oferta do ensino formal, comunicação, etc.

Em 1960, Velasco Ibarra passou a adotar um discurso anti-imperialista e de esquerda sustentando a necessidade de mudanças sociais acentuadas. Pelo seu discurso, logrou êxito novamente nas eleições; contudo, em 1961 foi deposto e seu vice assumiu. Em 1963 há um novo golpe, ocasião na qual os militares novamente tomam o poder, sendo que no plano de fundo agora figuravam os Estados Unidos da América com a preocupação de uma ameaça comunista. Passou-se, então a vigorar a lógica da Aliança para o Progresso – ocasião que possibilitou a primeira lei de reforma agrária na história do Equador, o incentivo ao capital estrangeiro e um discreto processo de liberalização comercial. O interessante é que ao tentar empreender uma reforma dos impostos do comércio exterior, as oligarquias, irredimidas, se insurgem contra os militares e os derrubam em 1966. Essa queda possibilita que Velasco Ibarra, em 1968, retorne ao poder pela via eleitoral e dê início a uma nova ditadura em 1970. Porém, mais uma vez, em 1972, houve um novo golpe militar, ao mesmo tempo em que o país passou

a se beneficiar dos lucros dos hidrocarbonetos no mercado internacional, que estiveram ao alvedrio de uma corrupção mais intensa em tempos de ditadura (RIBEIRO, 2016).

Entre o final dos anos 60 e até os 80, Ávila Santamaría (2011) ressalta que além de surgirem na arena pública novos atores, especialmente trabalhadores e o partidos de esquerda (socialista e comunita), segue a “luta” contra a esquerda e a doutrina do “inimigo interno” ao lado dos regimes militares anticomunistas e autoritários. Segundo o autor, é nessa época que os interesses privados voltam a ganhar força (Constituição de 1967) e se destacam classes sociais com privilégios justamente por um “*desarrollo*” promovido pela exploração do petróleo que significou, parafraseando J. Paz y Miño Cepeda e D. Pazmiño, um momento excepcional que implicou definitivamente a consolidação da dinâmica capitalista – o que se afina com as explanações de Ribeiro (2016) logo acima, a qual ressalta também no período a rearticulação dos trabalhadores através da “Frente Unitario de Trabajadores” (FUT).

Dentro desse recorte histórico ora selecionado, Alessandro Soares (2017), tratando das origens normativas e experiências com a democracia direta no Equador, aponta a Constituição de 1967 como relevante na medida em que, para ele, está dentro de um marco de transição para o regime democrático num período pós-ditadura (1963-1966). O texto já previu, no art. 72, o instituto do plebiscito para a consulta direta da opinião cidadã (cuja decisão seria inobjetable), com hipóteses especificadas nos arts. 132, 184 (este último tratando de competências do Presidente da República) e 190 (o qual trazia limitações do instituto). No entanto, em 1972, houve o restabelecimento – como já dito logo acima – do governo militar, que reviveu a Constituição de 1945.

Em 1979, uma nova Constituição se fez presente; com a saída da ditadura, o progressista Jaime Roldós subiu ao poder pela via eleitoral. Esse texto constitucional está dentro da fase denominada por Ávila Santamaría (2011) de constitucionalismo neoliberal e, na sua visão, foi a que marcou a transição rumo à democratização do Estado; uma fase de amplo catálogo de direitos, com reconhecimentos econômicos, sociais (novos atores, notadamente os indígenas) e culturais, uma economia planificada de mercado e ampliação da cidadania (e, por conseguinte, dos direitos políticos). Envolve uma fase constitucional, anota o autor com apoio em J. Paz y Miño Cepeda, que o Equador se subscreve ao denominado “consenso de Washington”, ocasião na qual o país experimentou a privatização de muitos serviços públicos, desregulação da economia e flexibilização das relações de trabalho – houve um enorme favorecimento dos grupos de poder e um alto prejuízo ao povo equatoriano.

Para Soares (2017), com suporte em Simón Pachano, é essa a Constituição que representa o marco para fins de estudo dos instrumentos de democracia direta no Equador. Ela

abriu de fato a possibilidade para o uso desses instrumentos, notadamente a consulta e a iniciativa populares; foi a primeira Constituição democrática aprovada por decisão popular referendária, bem como, pela primeira vez, permitiu-se o voto aos analfabetos.

A situação equatoriana viu-se imersa, assim como os países vizinhos, em fortes crises econômicas a partir de 1980 em razão da aplicação de políticas neoliberais de enxugamento da máquina pública, privatizações, redução ou congelamento de salários, revisão de tarifas e redução de gastos públicos. Essas políticas tiveram impacto bastante profundo nessa década e na de 90; as consequências dela advindas foram bastante claras, valendo frisar o empobrecimento da população e aumento das desigualdades sociais, bem como a sensação de uma insatisfação social geral. No caso equatoriano, nessa situação, vale o destaque para uma corrupção endêmica enfrentada com permanentes protestos populares que foram coibidos com extrema violência (ACUNHA, 2019). Como assinala Ribeiro (2016), essa onda intensa de desigualdade, pobreza e desemprego implicou fortes fluxos migratórios e emigratórios; ao mesmo tempo em que as manifestações populares, organizadas principalmente pela Frente Unitária dos Trabalhadores, entidades estudantis, dentre outros, se intensificaram (sendo suplantadas posteriormente por organizações camponesas e indígenas). Em 1986, por exemplo, foi fundada a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador, que passou a ter relevante participação na causa popular.

No contexto, desmerece o fato de que o modelo empresarial adotado pelo Estado equatoriano seguiu também orientações do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, no processo de globalização, encarados como uma forma de progresso e de modernização econômica; igualmente, porém, o modelo adotado ainda carregava consigo uma tentativa de pagamento da dívida externa, além da reforma estrutural facilitar a sistemática capitalista. E de fato se conseguiu o atingimento de tais objetivos, ao menos do ponto de vista capitalista. Isso porque se ampliou o consumismo generalizado, a infraestrutura produtiva e a concentração de riquezas desigualmente em alguns setores (BIZARRO BARBOSA; MORICZ; GONZÁLEZ PIÑEROS, 2009).

Porém, esse panorama de evidente prejuízo social em razão de uma clara indiferença à coletividade (leia-se: povo) permitiu a elevação da temperatura no termômetro da paciência social que quase nada se beneficiou em termos de recursos, direitos sociais ou redistribuição de renda. Isso possibilitou, como acentuam Bizarro Barbosa, Moricz e González Piñeros (2009, p. 180), um acúmulo de forças e reações; como exemplo, citam que na década de 90 o movimento indígena executou o primeiro levantamento nacional que paralisou o país e, em 2005-2006, o

mesmo movimento buscou frear a assinatura do Tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos.

A década de 90, principalmente nos seus anos finais, foram bastante tortuosos ante as profundas crises que tiveram contribuição ímpar para o “renascer” revigorado do movimento de esquerda que mais tarde se fez presente na “Revolução Cidadã” – termo utilizado por Conaghan, (*apud* ACUNHA, 2019). Por meio da consulta popular de 25 de maio de 1997, informa Soares (2017), aprovou-se a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com forte influência dos movimentos sociais e de esquerda para a redação do novo texto; no entanto, observou-se que entre os constituintes eleitos havia um predomínio de centro-direita e direita na condução dos trabalhos. Especificando a ocasião, menciona que das 70 vagas abertas, 37 foram garantidas a essas vertentes.

Finalmente, aos 5 de junho de 1998, houve a efetivação da “vontade popular” da consulta numa nova Constituição (que entrou em vigor em 10 de agosto desse mesmo ano sob a presidência de Jamil Mahuad). Entre aspas o termo, haja vista que, como advertido por Acunha (2019) apoiado em Ortiz C. Santiago, a Constituição de 1998 não foi bem sucedida em equacionar o complexo jogo político que era colocado pelos governantes à maioria da população; não houve o tão aspirado pacto nacional a fim de resolver a crise política; o que houve foi apenas acordos momentâneos entre as elites, uma espécie de trégua passageira. Isso teria dado brecha para incoerências e vazios dentro dessa Constituição que serviriam mais tarde de pretexto para insurgências que abalaram as estruturas do país.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2005, p. 64, tradução nossa), apesar de reconhecerem consideráveis diferenças em relação aos textos constitucionais anteriores, criticam a Constituição equatoriana de 1998 no sentido de que ela

[...] também supôs o antídoto da oligarquía local contra os processos constituintes. Os equatorianos pretenderam encaminhar seu país por uma nova rota constitucional, mas encarregaram aos atores políticos tradicionais esta missão. O resultado foi uma Constituição que decepcionou as expectativas sociais, e com relação a qual se evitou a legitimação direta do povo equatoriano através da celebração de um referendo aprobatorio ante a suspeita, bem fundada, dos constituintes de que a cidadania não aprovaria o texto surgido aprovado pela asamblea constituyente.

Na realidade, desde a percepção social equatoriana, a constituinte de 1998 não cumpriu devidamente com sua tarefa e, por isso, é ainda uma reivindicação do povo. Uma maioria da sociedade equatoriana coincide como aspiração política central na necessidade de que se convoque uma auténtica asamblea constituyente que modifique substancialmente el orden político e social do país.³⁴

³⁴ No original: “[...] también supuso el antídoto de la oligarquía local contra los procesos constituyentes. Los equatorianos pretendieron enrumbar a su país por una nueva ruta constitucional, pero encargaron a los actores

O texto constitucional de 1998, ao mesmo tempo que ampliou e introduziu direitos e permitiu que os atores da sociedade civil ganhassem protagonismo e notoriedade no processo constituinte (*e.g.*, indígenas), representou um chancelamento e domínio do pensamento neoliberal que permitiu que houvesse ajustes econômicos e redução do Estado. Nesse sentido, a Constituição apresentou-se como uma transação entre grupos de centro-direita e os movimentos sociais. (SOARES, 2017). Nessa senda, avaliando esse contexto, Alessandro Soares (2017, p. 167) persuade: “[...] Logicamente, sempre caberá a pergunta sobre as reais probabilidades de se implementar políticas públicas eficientes, efetivas e eficazes em países periféricos por meio da redução do papel do Estado”. Logo em seguida, o autor traz à baila pertinentes considerações com base na articulação de Santiago Ortiz Crespo sobre a participação política então envolvida na ocasião:

Mas como restou conformada a participação política na Constituição de 1998 diante do contexto geral indicado anteriormente? Crespo enfatiza que houve uma melhora no marco da participação política, como um reflexo da demanda por direitos e de uma crítica ao sistema político representativo. Nessa medida, destaca-se, por exemplo, a instituição de conselhos de direitos que permitem a grupos discriminados influenciarem as políticas públicas. Se por um lado a demanda por direitos de alguma forma acarreta uma melhor conformação da participação, ou seja, inspira ambientes de protagonismo da cidadania, por outro, a predominância neoliberal gera a neutralização da ideia democrática.

Crespo parece reforçar essa situação de relativização da ampliação democrática, ao ressaltar que o processo constituinte de 1998 estava dominado por uma visão neoliberal orientada para a redução do Estado e a garantia da governabilidade, “gerando instâncias ‘autônomas’ de decisão, com a participação das elites vinculadas diretamente aos órgãos multilaterais e fora do controle democrático da população”. Mais uma vez, aqui encontramos as contradições próprias do momento constituinte de 1998: o despertar de expectativas de participação e a neutralização pela estruturação de uma reforma do Estado de natureza neoliberal. Crespo, por fim, mira a estrutura de poder do Estado equatoriano (parte orgânica da Carta Política), que, no plano constitucional, não teria alterado o presidencialismo centralista, de modo que muitas decisões estratégicas permaneceriam fora do alcance da cidadania e como monopólio dos atores tecnocráticos, embora se possa realmente reconhecer avanços no campo da participação democrática.

políticos tradicionales esta misión. El resultado fue una Constitución que defraudó las expectativas sociales, y respecto a la cual se evitó la legitimación directa del pueblo ecuatoriano a través de la celebración de un referendo aprobatorio ante la sospecha, bien fundada, de los constituyentes de que la ciudadanía no aprobaría el texto surgido aprobado por la asamblea constituyente. En realidad, desde la percepción social ecuatoriana, la constituyente de 1998 no cumplió debidamente con su tarea y, por ello, es todavía una reivindicación del pueblo. Una mayoría de la sociedad ecuatoriana coincide como aspiración política central en la necesidad de que se convoque una auténtica asamblea constituyente que modifique substancialmente el orden político y social del país.”

Ademais, vale consignar que na Constituição de 1998 podem ser destacados três mecanismos de democracia direta, a saber, a revogação de mandato, a consulta popular e a iniciativa popular.

Em que pese todos eles terem apresentado determinados contornos que aviltaram a essência popular, vale trazer a destaque o primeiro, o qual se tratou de um mecanismo muito pouco efetivo (não que os outros fossem eficientes, muito pelo contrário), visto que os legisladores constituintes o limitaram a fim de abarcar apenas os prefeitos, “alcades” e deputados, ou seja, deixou intangível a figura do Presidente da República – isso implicou descumprimento da vontade popular consubstanciada anteriormente na consulta popular de 1997, a qual envolvia uma revogação de mandato para todos os cargos eleitorais; já se vê aí um desvirtuamento do instituto. O art. 109 do texto constitucional também trazia as hipóteses nas quais poder-se-ia ativá-lo, quais sejam, no caso da prática de atos de corrupção ou descumprimento injustificado do plano de trabalho (apenas nessas hipóteses). Para além das disposições constitucionais, a nível infraconstitucional o instituto teve ainda aplicação bastante dificultada, o que lhe retirou a eficácia ao longo do tempo. Por exemplo, pelo art. 50 do Regulamento para Consulta Popular e Revogação de Mandato, na hipótese de corrupção praticado pela autoridade, necessitar-se-ia previamente, para acionamento do mecanismo, de uma sentença que apontasse que o agente público estava envolvido em atos de corrupção; já no caso do descumprimento injustificado do plano de trabalho, haver-se-ia a necessidade de que tal fato fosse constatado pela Tribunal Supremo Eleitoral (esses são apenas dois exemplos dos contornos da revogação. Houve outros, ainda, que dificultaram bastante o instituto, tais como os arts. 110-112, que tratam desde o quórum de cidadãos necessários até a efetivação da revogação) (SOARES, 2017).

Da Constituição de 1998 em diante, o Equador passou a experimentar uma profunda crise econômica, política-institucional e social. Em 1999, no campo econômico, o governo empreendeu o congelamento dos depósitos, houve problemas no sistema bancário, bem como se procedeu à dolarização da economia, o que intensificou o empobrecimento da situação dos equatorianos, os quais assumiram os custos de uma administração bancária pouco transparente, dispendiosa e corrupta. Além do mais, sob o prisma político-institucional, três presidentes acabaram derrubados; houve três tribunais constitucionais influenciados pelo Executivo e pelo Congresso; quatro cortes supremas de justiça que cessaram suas funções por intervenção de outros poderes; houve a perda de total legitimidade por parte dos partidos, os quais passaram a ser rechaçados pela população; nenhum órgão do Estado conseguiu terminar normalmente seus períodos de designação (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 101).

Em suma: “a precariedade da institucionalidade democrática, a desestatização da economia e da sociedade, e a progressiva retirada das elites para o controle de espaços locais [...] converteram o Estado numa débil estrutura política incapaz de catapultar qualquer dinâmica de articulação em torno de atores políticos com projeto e vocação hegemônica a nível nacional”. No social, o protesto nas ruas não cessou de se manifestar, tanto contra os gobiernos no poder como em favor de melhores condições de vida.³⁵ (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 102, tradução nossa)

A gravidade da situação equatoriana era clara, mas não era a única na região latino-americana em razão do falimento das políticas neoliberais. Como anotam Levitsky e Roberts (2011b) ao explicar a ascensão da Esquerda na América Latina, a crise de 1998-2002 gerou o enfraquecimento dos líderes e do apoio público às políticas pró-mercado que eles adotaram. Por isso, os eleitores passaram a se inclinar aos partidos de oposição, bem como votar em candidatos que prometessem uma alternativa, ainda que não bem definida, ao neoliberalismo.

Nesse período de intensas crises, principalmente as sociais, acirrou-se a pressão da população em geral, além dos movimentos populares. Como lembra Soares (2017), grupos sociais organizados e sob liderança indígena tomaram a capital em 21 de janeiro de 2000, e derrubaram o então presidente Jamil Mahuad (que sequer durou dois anos no poder); esse evento foi marcado pela formação da Junta de Salvação Nacional, com participação de Antonio Vargas (representante do movimento indígena), Lucio Gutiérrez e Carlos Solórzano, ex-presidente, a qual posteriormente passou a ser denominada de Junta de Governo. A partir de uma negociação com as forças armadas, o Congresso declarou o abandono do cargo por Mahuad, assumindo na oportunidade seu vice. Porém, já no final de 2002, em novembro, Lúcio Gutiérrez (coronel), aproveitando-se do prestígio junto à população (especialmente junto aos indígenas) concorreu às eleições presidenciais e venceu pelo partido “Sociedad Patriótica 21 de Enero”, de ideologia nacionalista formada por ex-militares e ex-policiais. Entretanto, prossegue Soares (2017), Gutiérrez passou a ter posições em matéria econômica para o lado neoliberal, o que implicou uma ruptura com o povo, além de uma traição política – notadamente pelo fato de sua postura ir na contra-mão de tudo aquilo prometido ao longo da campanha eleitoral. Visando se resguardar, o presidente fez “alianças” no Congresso e atentou contra outras instituições, como foi a destituição de membros do Tribunal Supremo Eleitoral e do Tribunal

³⁵ No original: “En suma: “la precariedad de la institucionalidad democrática, la desestatización de la economía y la sociedad, y el progresivo repliegue de las élites hacia el control de espacios locales [...] convirtieron al Estado en una débil estructura política incapaz de catapultar ninguna dinámica de articulación en torno a actores políticos con proyecto y vocación hegemónica en el nivel nacional”. En lo social, la protesta en las calles no cesó de manifestarse, tanto en contra de los gobiernos de turno como en favor de mejores condiciones de vida”.

Constitucional – todos com membros agora afinados com o governo; igualmente, utilizando-se do Congresso, o presidente conseguiu, em dezembro de 2004, que 31 juízes da Corte Suprema de Justiça, que tinham vínculo com o Partido Social Cristão e a Esquerda Democrática (partidos contra os interesses de Gutiérrez), tivessem suas funções cessadas por meio de resolução. A situação nas ruas já era bastante crítica pelo descontentamento popular quando, não bastasse, houve a anulação dos processos judiciais de políticos como Abdalá Bucaram, Álvaro Noboa e Alberto Dahik (acusados de corrupção) pela nova Corte Suprema de Justiça. Os protestos da população tomaram as ruas e foram fortemente reprimidos. Certa noite, um grupo de manifestantes foi à casa do presidente pedir pela sua saída do cargo; no outro dia, Gutiérrez os qualificou como um grupo de “*forajidos*” que teriam ido à sua casa para atacá-lo. O termo utilizado se tornou famoso e passou a ser utilizado pela população para designar todos aqueles que eram opositores ao presidente e que desejavam sua saída. A pressão das manifestações populares desde panelaços (*cacerolazo*), mochilaços, até “*tablazo*” (“mesaço”), dentre um largo etcetera criativo, em 2005, foi conhecida como “Rebelião dos Forajidos” e recebeu inclusive um relevante apoio da classe média. Posteriormente, sem apoio dos militares, Gutiérrez é derrubado (assumindo Alfredo Palacio o poder).

Essa derrubada de diversos presidentes equatorianos, para Soares (2017) – e também, de certa forma, infere-se, pela visão ampla da região latino-americana por Levitsky e Roberts (2011b) –, funcionou em cada caso como uma espécie de “revogação de mandato” e ao final das contas tem nexos de causalidade bastante claro com o fracasso das políticas econômicas neoliberais, bem como com a falta de eficácia dos ditames constitucionais que levassem a uma melhoria de vida, benefícios, inclusão e justiça sociais para o povo.

Sem prejuízo, lembra Acunha (2019), já se referindo às eleições de 2006 (que levaram Rafael Correa, que era ex-Ministro da Economia do governo de Palacio e ferrenho crítico das políticas neoliberais dos governos anteriores, a ser vitorioso), que havia uma grande descrença generalizada da população em termos de representação democrática e em relação ao ordenamento jurídico então vigente, principalmente em relação à Constituição de 1998 que – segundo o autor – tentava paradoxalmente compatibilizar o neoliberalismo com uma ampliação de direitos; isso tudo ainda contando com uma ausência de representatividade dos partidos.

Alfredo Palacio, ao assumir a antiga posição de Gutiérrez, tentou acionar a participação popular e empreender uma consulta popular sobre uma nova Assembleia Constituinte, mas foi tolhido pelo Congresso, partidos e Tribunal Superior Eleitoral. No entanto, quando Rafael Correa participava do segundo turno das eleições, houve uma nova consulta popular por Palacio que estrategicamente envolvia questões de priorização da educação, de aumento de orçamento

e destinação de recursos para a área da saúde, bem como destinação de recursos do petróleo para investimento social e em produtividade. De certa forma, isso contribuiu para a eleição de Rafael Correa (através do movimento político *Alianza País*, predominantemente de esquerda), que disputou o pleito com um discurso bastante focado na anti-corrupção, contra o *establishment* e a “partidocracia” (que usurpava o poder aos cidadãos), com o não oferecimento de candidatos ao Congresso Nacional e nem qualquer pacto com as forças políticas tradicionais, mais a promessa de mudanças radicais em prol do povo equatoriano, logo se convocou uma nova Assembleia Constituinte em 15 de janeiro de 2007 (por meio do decreto nº. 2), em confrontação direta com o Congresso, tendo recebido apoio massivo da população, com 81,72% dos votos. Dos 130 constituintes, 80 eram do *Alianza País*. É de se notar também o amplo caráter democrático e participativo dos trabalhos constituintes ao se utilizar critérios de paridade nas eleições (com 40 constituintes mulheres, embora apenas 5 indígenas) e permitir uma forte articulação dos movimentos sociais, a exemplo da Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador, da Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), dentre muitos outros (ACUNHA, 2019; ÁVILA SANTAMARÍA, 2011; BIZARRO BARBOSA; MORICZ; GONZÁLEZ PIÑEROS, 2009; SOARES, 2017).

Dentre as inúmeras intercorrências e conturbações que permearam o processo constituinte que culminou com a Constituição do Equador de 2008, vale o destaque para a crítica de Ávila Santamaría (2011, p. 103-104, tradução nossa)

[...] Por outro lado, a metodologia adotada não foi a mais adequada para redigir la Constitución (se dividiram em mesas temáticas, que estavam totalmente desvinculadas do que seria a estrutura da Constituição e, em consequência, se duplicaram esforços e até se aprovaram nas mesas aspectos incompatíveis). Ademais, a Assembleia expediu normas jurídicas distintas das constitucionais, que têm sido duramente criticadas pela oposição e pelos meios de comunicação, e que ocuparam tempo e atenção da Assembleia que, em alguns casos, não contribuíram ao delineamento da Constituição. Finalmente, para evitar descumprir os prazos estabelecidos no mandato constituinte, a Assembleia aprovou grande parte da Constituição no último mês de trabalho. Por estas razões, Ramírez tem razão quando afirma que “neste cenário surge um projeto constitucional apresentado ao país não com todo o rigor democrático que era de esperar-se”. Apesar disso, a Assembleia, como poucos espaços democráticos em sua primeira fase, recebeu assentos de pessoas e agrupamentos e processou, de igual modo, semelhante quantidade de propostas, e logrou consagrar interessantes inovações em relação à Constituição anterior e a um modelo distinto de constitucionalismo, como temos sustentando e mostraremos com a caracterização do constitucionalismo postulado pela Constituição de Montecristi através da interpretação do conteúdo de seu artigo primeiro.³⁶

³⁶ No original: “[...] Por otro lado, la metodología adoptada no fue la más adecuada para redactar la Constitución (se dividieron en mesas temáticas, que estaban totalmente desvinculadas de lo que sería la estructura de la Constitución y, en consecuencia, se duplicaron esfuerzos y hasta se aprobaron en mesas aspectos incompatibles).

Os fatos narrados na crítica de Ávila Santamaría são precisos na medida em que Rafael Correa entrou em embate direto com o Congresso, o qual se viu suspenso pela Assembleia Constituinte, a qual teve seu tempo prejudicado por ter que cuidar de tarefas legislativas ordinárias (ACUNHA, 2019). Além do mais, outro ponto que rendeu diversas críticas foi justamente o contorcionismo jurídico que foi feito para se habilitar/legitimar a nova Constituinte. Deveras, sinaliza Soares (2017) que o decreto n.º. 2 (supramencionado), que convocou a consulta popular sobre uma nova Constituinte, é derivado justamente de uma hermenêutica do art. 104.2 da Constituição de 1998, que possibilitava ao presidente convocar consulta popular quando, sob sua ótica, fossem tratadas questões de transcendental importância para o país e não implicassem reforma constitucional. A pergunta à população foi sobre a realização de uma nova Assembleia Constituinte. Ocorre que em nenhum lugar da Constituição de 1998 havia qualquer norma que possibilitasse a convocação de uma Constituinte. De certa forma, a exegese havida revelou-se, frise-se, um contorcionismo que se de um lado não tinha amparo legal, por outro tinha a legitimidade popular. Mas ao final, em que pesem demais alvoroços e imbróglios, por meio da consulta popular que ratificou a nova Constituição, ela entrou em vigência em 20 de outubro de 2008.

Acompanhados os eventos mais sobressalentes do processo que resultou na mais recente Constituição equatoriana, especialmente no que tange ao contexto social e participativo envolvido, cumpre agora analisar quais são os recentes implementos em termos de democracia participativa em sentido amplo. Como ponto de partida, é o art. 1º da Constituição de 2008:

Art. 1.- O Equador é um Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, unitário, intercultural, plurinacional e laico. Se organiza em forma de república e se governa de maneira descentralizada.

Además, la Asamblea expidió normas jurídicas distintas a las constitucionales, que han sido duramente criticadas por la oposición y los medios de comunicación, y que ocuparon tiempo y atención de la Asamblea que, en algunos casos, no contribuyeron al delineamiento de la Constitución. Finalmente, para evitar incumplir los plazos establecidos en el mandato constituyente, la Asamblea aprobó gran parte de la Constitución en el último mes de trabajo. Por estas razones, Ramírez tiene razón cuando afirma que “en este escenario surge un proyecto constitucional presentado al país no con todo el rigor democrático que era de esperarse”. A pesar de ello, la Asamblea, como pocos espacios democráticos en su primera fase, recibió acientos de personas y agrupaciones y procesó, de igual modo, semejante cantidad de propuestas, y logró plasmar interesantes innovaciones en relación a la Constitución anterior y a un modelo distinto de constitucionalismo, como hemos venido sosteniendo y de mostraremos con la caracterización del constitucionalismo postulado por la Constitución de Montecristi a través de la interpretación del contenido de su artículo primero.”

A soberania radica no pueblo, cuja vontade é o fundamento da autoridade, e se exerce através dos órgãos do poder público e das formas de participação direta previstas na Constituição.

Os recursos naturais não renováveis do território do Estado pertencem a seu patrimônio inalienável, irrenunciável e imprescritível.³⁷ (tradução nossa)

Como se observa, a soberania popular é expressa numa implícita democracia semidireta na qual as formas de participação/democracia direta ganham também exaltação expressa. Ainda, não há que se olvidar para a disposição de que o governo é descentralizado.

Mais adiante, como um aquecimento, o art. 61 elenca quais são os direitos de participação dos equatorianos; dentre eles, visando aqueles de cunho participativo, destaca-se: i) participar nos assuntos de interesse público; ii) apresentar projetos de iniciativa privada; iii) serem consultados; iv) fiscalizar os atos do poder público; v) revogar o mandato conferido às autoridades eleitas popularmente; vi) o desempenho de empregos e funções públicas por meio de um sistema de seleção e designação transparente, inclusor, equitativo, pluralista e democrático, garantidor da participação, com critérios de equidade e paridade de gênero, igualdade de oportunidades aos deficientes e participação intergeracional; vii) formar partidos e movimentos políticos, afiliar-se ou desfiliar-se livremente deles e participar em todas as decisões que estes adotem.

Dentro do título das garantias constitucionais (Título III), o art. 85, ao tratar das políticas públicas, serviços públicos e participação cidadã, no final dos itens de disposições, é claro quanto à garantia de participação popular nessas searas: “En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades” (ECUADOR, 2008). Tal disposição é deveras relevante ao garantir o poder de participação, controle e deliberação da população sobre a conveniência ou não de determinados projetos do Estado em matéria de políticas públicas e serviços públicos. Permite que a população não seja um mero agente passivo dos programas do governo, mas sim que influa nas diretrizes neles adotadas ou que assim o serão – isso porque são tempos de soberania popular, o povo é protagonista agora.

Esse protagonismo é expresso e reforçado no art. 95 que traz os princípios que regerão a participação, dentro do Título IV que trata da participação e organização do poder, *in verbis*:

³⁷ No original: “Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible”.

Art. 95.- As cidadãs e cidadãos, na forma individual e coletiva, participarão de maneira protagonista na tomada de decisões, planificação e gestão dos assuntos públicos, e no controle popular das instituições do Estado e da sociedade, e de seus representantes, num processo permanente de construção do poder cidadão. A participação se orientará pelos princípios de igualdade, autonomia, deliberação pública, respeito à diferença, controle popular, solidariedade e interculturalidade. A participação da cidadania em todos os assuntos de interesse público é um direito, que se exercerá através dos mecanismos da democracia representativa, direta e comunitária.³⁸ (tradução nossa)

Como incremento e fortalecimento do poder cidadão, ainda, o art. 96 é claro ao reconhecer todas as formas de organização na sociedade como expressões da soberania popular ao desenvolvimento de processos de autodeterminação e influência nas decisões e políticas públicas e controle social em todos os níveis de governo, assim como das entidades públicas e as provadas que prestem serviços públicos.

Um artigo bastante curioso e interessante é o art. 98, o qual apresenta a participação sob um outro enfoque, o da resistência. Enuncia o direito do cidadão de resistir, de não ser – insiste-se – passivo, principalmente diante da violação de seus direitos. Assim é a redação do referido dispositivo:

Art. 98.- Os indivíduos e os coletivos poderão exercer o direito à resistência frente a ações ou omissões do poder público ou das pessoas naturais ou jurídicas não estatais que vulnerarem ou possam vulnerar seus direitos constitucionais, e demandar o reconhecimento de novos direitos.³⁹ (tradução nossa)

Ademais, tratando da democracia participativa em sentido estrito (de acordo com o critério adotado no item 3.1) nos diferentes níveis de governo, o art. 100 elenca cinco hipóteses e, logo em seguida, quais os institutos disponíveis para implementação da participação:

Art. 100.- Em todos os níveis de governo se constituirão instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime dependente e

³⁸ No original: “Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagonista en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria”.

³⁹ No original: “Art. 98.- Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.”

representantes da sociedade do âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regidas por princípios democráticos. A participação nestas instâncias se exerce para:

1. Elaborar planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre os governos e a cidadania.
2. Melhorar a qualidade do investimento público e definir agendas de desenvolvimento.
3. Elaborar orçamentos participativos dos governos.
4. Fortalecer a democracia com mecanismos permanentes de transparência, prestação de contas e controle social.
5. Promover a formação cidadã e impulsar processos de comunicação.

Para o exercício desta participação se organizarão audiências públicas, veedurías, assembleias, cabildos populares, conselhos consultivos, observatórios e as demais instâncias que promovam a cidadania.⁴⁰ (tradução nossa)

Dentre as cinco hipóteses, antes de voltar para os mecanismos de implementação, apenas vale realizar duas observações: i) os *presupuestos participativos* (melhor delineados mais abaixo) guardam similitude com o atual e conhecido, no Brasil, *orçamento participativo* que, a grosso modo, dá condição de participação à população para influir/deliberar sobre a distribuição dos recursos públicos; e ii) no que tange ao item 4, vale lembrar a possibilidade meios de prestação de contas (*e.g.*, um site da transparência), de informação e colhimento de opinião dos cidadãos (*e.g.*, para manifestação sobre resultados obtidos) iii) não há como deixar de notar a questão da formação cidadã e do impulsionamento dos processos de comunicação (item 5), hipótese essa sim, como será sustentado no próximo capítulo, que se revela um fator-chave para o sucesso da democracia participativa em sentido amplo; a carta equatoriana expressamente se preocupa com a *formação para a participação*, isto é, a educação para a participação – preocupa-se com um indivíduo devidamente informado, esclarecido sobre as possibilidades e limites da sua cidadania dentro do Estado; preocupa-se em despertar nos indivíduos o interesse pela participação nos assuntos públicos, mesmo para se evitar que, alienado/desinteressado, seja passivo e possibilite o domínio, irresistido ou fracamente resistido, de elites, oligarquias, corruptos, dentre outras figuras bastante conhecidas na história latino-americana, que nada contribuíssem efetivamente em termos sociais.

No mais, relembra-se que o artigo 100 traz os seguintes institutos para implementação da democracia participativa em todos os níveis de governo: “Para el ejercicio de esta

⁴⁰ No original: “Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. 4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social. 5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.”

participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía”. Com base nas informações oferecidas pelo *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – CPCCS* (2019) e no referido dispositivo constitucional, aponta-se os seguintes mecanismos de democracia participativa em sentido estrito:

a) No que tange às *audiencias públicas*, revelam-se em espaços participativos nos quais cidadãos e autoridades públicas, por iniciativa própria desta ou a pedido da cidadania, desempenham uma relação dialógica para atender pronunciamento ou petições cidadãs e para fundamentar decisões ou ações de governo. Os temas a serem tratados devem ser concernentes à circunscrição político-administrativa a que pertençam e os resultados alcançados nas mesmas deverão ser oportunamente difundidos para que a cidadania possa acompanhar. A previsão legal se encontra também no art. 95 da Constituição do Equador, bem como nos arts. 73 a 75 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

b) A *veeduría ciudadana* é apresentada como um mecanismo de controle social, no qual os cidadãos exercem seu direito de participação para acompanhamento, vigilância e fiscalização da gestão pública. Não se visa o interesse ou benefício pessoal. As *veedurias* têm caráter temporal, cívico, voluntário, independente e neutro e não são órgãos dependentes do CPCCS nem da entidade observada. O objetivo principal é a prevenção de atos de corrupção. Podem integrá-las pessoas naturais e/ou representantes de organizações sociais, de maneira individual ou coletiva, sendo que o desempenho da atividade é independente tanto das instituições públicas quanto das influências político-partidárias ou de interesses particulares. Para tanto, são regidas pelos princípios da autonomia, responsabilidade e corresponsabilidade, objetividade, interculturalidade, pluralismo, independência, transparência, eficácia, celeridade, critérios de igualdade, em observância aos princípios contemplados na *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*. Aliás, além de referida lei, encontra respaldo legal na Constituição de 2008, na *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, na *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública* e no *Reglamento General de Veedurías*.

c) No que tange aos *observatorios ciudadanos*, tem-se que estão dentro dos mecanismos e espaços de participação cidadã e são incumbidos principalmente da vigilância, avaliação e controle de certos aspectos da vida pública que são suscetíveis de ter intervenção e/ou solução pelo governo e/ou sociedade civil; podendo, ainda, impactar politicamente a formulação, fortalecimento ou reorientação de políticas públicas nacionais ou locais; gerar redes cidadãs mediante a participação, diálogo e construção de propostas que aportem ao cumprimento das políticas públicas; bem como gerar informação e propostas para a análise e impacto da política

pública ou da falta dela. Tratam-se de mecanismos de controle social que possibilitam uma interlocução entre Estado e cidadania (cidadãos e organizações cidadãs), esta interessada no acompanhamento do cumprimento de determinada política pública através da realização de diagnósticos e monitoramentos. Devem contar com capacidade técnica e acadêmica calcados nos princípios de independência, transparência, responsabilidade e corresponsabilidade, objetividade e oportunidade. Quanto à sua composição, são formados por pessoas naturais e/ou organizações sociais de fato ou de direito que não tenham conflito de interesses com a política a ser observada. Encontra previsão legal na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; nos arts. 95; 96; 100, item 4; 207; e 208, item 2 da Constituição do Equador; art. 79 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*; arts. 6 e 8 da *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*.

d) Quanto ao *cabildo popular*, trata-se de instância de participação cantonal mediante convocatória aberta a toda a cidadania em sessão pública, cuja finalidade é discutir assuntos específicos vinculados à gestão municipal e tem unicamente caráter *consultivo* (não há tomada de tomada de decisão). Quando da convocatória, deverão constar na chamada: o objeto, o procedimento adotado, a forma, a data, hora e lugar do *cabildo*. Encontra previsão, também, no arts. 61 e 95 da Constituição de 2008, bem como no art. 76 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

e) A *asamblea ciudadana* representa uma organização social formada pela cidadania como um espaço de deliberação pública. Seu objetivo é o fortalecimento das capacidades coletivas de interlocução com as autoridades e, assim, intervir de maneira informada no ciclo de políticas públicas, na prestação dos serviços e, em geral, na gestão do público. Visam propor agendas de desenvolvimento, planos, programas e políticas públicas locais; propiciar o debate, a deliberação e a concertação; a execução do controle social; promover a organização social e a formação da cidadania. Sua convocação e integração deve respeitar o caráter plural, intercultural e inclusivo das organizações sociais, cidadania e identidades territoriais e temáticas, além do caráter democráticos, de igualdade de gênero e geracional, alternabilidade dos dirigentes e prestação de contas. Quanto ao aspecto legal, além da previsão constitucional, encontra regramento na *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* e no *Código Orgánico de Organización Territorial* (COOTAD), que reconhecem todas as formas de organização da sociedade como expressão da soberania popular e as assembleias como uma organização cidadã que será regulada por estatuto próprio e com forma de acordo com a Constituição e a lei.

f) A *silla vacía* (“cadeira vazia”) revela-se num mecanismo que estabelece que as sessões de todos os governos autônomos descentralizados são públicas e, como tal, haverá uma

cadeira vazia que deverá ser ocupada por um(a) representante, vários(as) representantes da cidadania, em função dos temas que irão tratar. Isso com o propósito de que o representante participe do debate e da tomada de decisões, dentro das sessões realizadas. Essa pessoa acreditada que participa no debate e na tomada de decisões o faz com direito de voz e voto, submentendo-se à responsabilização civil e administrativa. O instituto encontra previsão nos arts. 95 a 101 da Constituição, no art. 311 do COOTAD, bem como no art. 77 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

g) Os *presupuestos participativos* apresentam-se como um mecanismo, um espaço comum e compartilhado de tomada de decisões entre a cidadania e organizações sociais e as autoridades dos governos autônomos descentralizados em torno da distribuição equitativa de recursos públicos, através do diálogo e consenso permanentes. Busca-se um certo consenso entre os autores sociais e as instituições para colocar em prática o Plano Estratégico e ao mesmo tempo responder à demanda do povo. Aos participantes é outorgado poder de decisão para definir a orientação dos investimentos públicos para que haja a realização da justiça distributiva nas atribuições. Todos os níveis de governo devem formular anualmente os *presupuestos participativos* articulados com os planos de desenvolvimento através de convocatória aberta à participação popular; devendo prestar as devidas informações e prestar contas dos resultados da execução dos *presupuestos*. Consta que sua implementação será de maneira imediata nos governos regionais, provinciais, municipais, nos regimes especiais e progressivamente a nível nacional. Se, de um lado, os governos autônomos descentralizados (GAD's) fazem uso dos *presupuestos* para – além da questão da distribuição equitativa de recursos públicos – aumentar a cidadania na gestão pública, por uma questão de transparência, para fortalecer a democracia participativa e aumentar a confiança e credibilidade da cidadania na instituição pública, por outro lado, a cidadania deles se beneficia na medida em que fortalecem a transparência da gestão dos GAD's, toma conhecimento da magnitude das necessidades e da insuficiência de recursos, assume corresponsabilidade, bem como vê as necessidades sendo atendidas e contribui para o desenvolvimento sustentável do território. Os *presupuestos participativos* encontram previsão, além do art. 100 da Constituição de 2008, nos arts. 64, 67, 68, 69, 70 e 71 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, bem como nos arts. 215 e 233 a 241 do COOTAD.

h) Os *consejos consultivos* envolvem mecanismos de assessoramento que se apresentam como espaços e organismos de mera consulta. As autoridades ou as instâncias mistas ou paritárias poderão convocar em qualquer momento esses conselhos, que serão formados pelos cidadãos ou pelas organizações civis, tendo por integrantes grupos de profissionais, técnicos ou

pessoas preferencialmente com grande experiência e conhecimento sobre o tema objeto da consulta. Tem amparo legal nos arts. 61 e 95 da Constituição de 2008, bem como no art. 80 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

i) Os *consejos ciudadanos sectoriales* envolvem instâncias setoriais de diálogo, deliberação e seguimento das políticas públicas de caráter nacional e setorial, sendo dirigidas pelo Executivo. É uma forma de que haja participação da população no delineamento das políticas públicas e nas estratégias para sua implementação e avaliação. Ao menos duas vezes por ano, esses conselhos setoriais deverão ser convocados; porém, depois da primeira convocatória, eles poderão se autoconvocar sempre que se achar necessário, pela maioria simples de seus integrantes. Sua base legal é os arts. 52 a 55 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

j) As *defensorías comunitarias* (estão dentro do *Control Social*) apresentam-se como organizações da comunidade nas paróquias, bairros e setores rurais e urbanos com o fim de promover, defender e vigilar os direitos dos cidadãos, avaliando periodicamente os serviços públicos e privados na comunidade, acompanhar o cumprimento do devido processo nas ações judiciais no caso de violação de direitos, dentre outras atribuições. Os defensores comunitários devem ser membros ativos da comunidade ou da organização, com especial interesse na proteção e vigilância na garantia dos direitos humanos. Podem ser defensores: pessoas da comunidade ou organização, docentes delas, pais ou mães de família, pessoas com sensibilidade para assuntos ligados à infância e juventude, bem como qualquer pessoa maior de 15 anos de idade que tenha prática, interesse e sensibilidade para a garantia e exigibilidade dos direitos humanos sociais e coletivos. Encontra amparo legal nos arts. 85, 95 e 96 da Constituição de 2008, nos arts. 6, 8, 12 e 13 da *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, no art. 208 do *Código de la Niñez y Adolescencia* e arts. 30 e 31 da *Ley de Participación Ciudadana y Control Social*.

k) Por fim, temos os *comités de usuarios*, que se revelam como formas de organização de pessoas que se agrupam livre e voluntariamente para observar e incidir sobre a qualidade da prestação dos serviços. É uma forma de controle social permanente que permite um espaço de interlocução dos usuários com os prestadores do serviço, servindo igualmente para o recebimento de denúncias e queixas. Encontra previsão legal especialmente nos 52, 54 e 100, itens 4 e 5 da Constituição, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, *Ley Orgánica de Defensa al Consumidor*, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, Declaração Universal dos Direitos Humanos e Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Vistos os mecanismos de democracia em sentido estrito, parte-se agora para os mecanismos de democracia direta expressos na Constituição de 2008 (arts. 103 e seguintes), bem como na *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*:

a) O primeiro mecanismo direto tratado será a *iniciativa popular normativa*, prevista no art. 103. Ao que consta, por meio dela é possível a proposta de criação, reforma ou derrogação de normas jurídicas perante a Função Legislativa (que de acordo com o art. 118 é representada pela Assembleia Nacional) ou qualquer outro órgão com competência normativa.

Vale a pena destacar o termo utilizado: “normas jurídicas”. Isso significa que as possibilidades anunciadas não se limitam aos trabalhos exclusivos do Legislativo, abrangendo, pois, quaisquer normativas estatais das outras esferas de governo. Conquanto não reste tão claro o texto constitucional, o art. 6º da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* não deixa dúvidas ao fazer constar: “[...] o ante cualquier otra institución u órgano com competencia normativa en todos los niveles de gobierno”.

Para apresentar um projeto de lei, há necessidade de pelo menos 0,25% dos cidadãos inscritos no registro eleitoral da jurisdição competente. O art. 7º da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*, além de representar a regra constitucional, também acrescenta que o Conselho Nacional Eleitoral informará na sua página da web a cifra exata de eleitores que representam a porcentagem mínima requerida, além de regulamentar todo o procedimento de recolhimento das assinaturas de acordo com cada jurisdição. No ensejo, vale destacar algumas regras importantes do procedimento:

i) uma que está dentro dos requisitos para admissibilidade da iniciativa no art. 8º, qual seja, a de que toda proposta normativa deve regular somente uma matéria de forma clara e específica, com uma exposição de motivos que explique seu alcance e conteúdo das normas cuja reforma, criação ou derrogação se propõe;

ii) no final do art. 6º, há disposição de que essa iniciativa não poderá tratar, ou melhor, criar, modificar ou suprimir impostos, aumentar gastos públicos ou modificar a organização territorial político-administrativa do país; esta última regra resguarda o art. 135 da Constituição, no qual a única autoridade legitimada para tanto é o Presidente da República (atenta-se aqui para uma verdadeira limitação material);

iii) sobre a questão da admissibilidade da iniciativa popular normativa, destaca-se no art. 9º que ela será apresentada perante o órgão decisório máximo da instituição ou organismo com competência normativa para aferição quanto ao preenchimento dos requisitos, devendo se manifestar no prazo de 15 dias; mas, estabelece-se que não se poderá rechaçar a tramitação da iniciativa, salvo descumprimento de um ou vários dos requisitos necessários, ocasião em

que, identificados, primeiramente notificar-se-á comissão popular para saná-los em 30 dias, fim do qual o órgão decidirá a questão. Caso haja decisão favorável, a comissão popular promotora poderá solicitar o pronunciamento da Corte Constitucional (em 30 dias) a respeito; e se favorável, notificará o Conselho Nacional Eleitoral para dar continuidade ao trâmite; caso desfavorável, proceder-se-á seu arquivamento. De acordo com o art. 10, notificado o órgão normativo competente, este deverá começar a *tratar* (e não decidir) da iniciativa no prazo máximo de 180 dias contados da notificação, caso em que, não o fazendo, a proposta entrará em vigência de acordo com o art. 103.

iv) de acordo com o art. 11, em caso de qualquer modificação não consentida ou rechaço do projeto de iniciativa popular normativa pela Assembleia ou órgão com competência normativa, bem como modificação de termos relevante, a comissão popular poderá solicitar ao Executivo do nível de governo correspondente uma consulta popular naquele âmbito territorial para decidir entre a proposta original ou aquela modificada – o que terá um caráter vinculante.

v) de acordo com o art. 103 da Constituição, tratando-se de projeto de lei de iniciativa popular, a Presidenta ou Presidente da República poderá emendá-lo, mas não o vetar totalmente. Dando conta dessa disposição, o art. 12 da lei de participação cidadã estabelece que nesse caso, o órgão com competência normativa deverá notificar a comissão popular para que, imediatamente, no prazo de 5 dias, manifeste-se motivadamente sobre as objeções parciais. Interessante, aqui, a ponderação de Soares (2017), para quem, considerando que o veto parcial pode desnaturar o projeto, nesse caso, a comissão popular poderia convocar uma consulta popular.

a.1) outro mecanismo de democracia direta disponível é a *iniciativa popular normativa para reforma parcial da Constituição*, também com previsão no art. 103 da Constituição. Para tanto, a norma constitucional afirma a necessidade de um respaldo de não menos de 1% das pessoas inscritas no registro eleitoral. E se a Função Legislativa não tratar a proposta no prazo de um ano, os proponentes poderão solicitar ao Conselho Nacional Eleitoral a convocação de uma consulta popular, sem a necessidade de apresentar a porcentagem de 8% dos inscritos no registro eleitoral. Enquanto tramita a proposta cidadã de reforma constitucional, não será possível a apresentação de outra.

Melhor esclarecendo, essa porcentagem de 8% a que se refere o artigo diz respeito à disposição do art. 441.1, que trata da reforma da constituição mediante referendo solicitado pela cidadania (reforçado pelo art. 13 da lei de participação cidadã). Ainda, vale ressaltar que o art. 442 dispõe que a reforma parcial que não suponha uma restrição nos direitos e garantias constitucionais, nem modifique o procedimento de reforma da Constituição poderá ser feito

pela Presidenta ou Presidente da República, ou por solicitação da cidadania, caso em que a porcentagem requerida será de 1% dos inscritos no registro eleitoral, ou ainda poderá ser feita mediante resolução aprovada pela maioria dos integrantes da Assembleia Nacional. Depois da iniciativa de reforma tramitar pela Assembleia em ao menos dois “debates” (com o segundo depois de 90 dias do primeiro) e ser aprovado, convocar-se-á referendo dentro dos 45 dias seguintes; referendo este que tem quórum de pelo menos “metade mais um” dos votos válidos emitidos.

Retomando, no caso da iniciativa normativa popular para reforma parcial, o assunto é tratado infraconstitucional e principalmente no art. 14 da lei de participação cidadã (que basicamente repete o texto constitucional), no art. 16 (que garante a participação ativa, direta ou mediante representação, no debate do projeto desde as sessões até no pleno da Assembleia Nacional), no art. 17 (que dá prazo de um ano para a Assembleia tratar da proposta de reforma, caso em que, caso não o faça, os proponentes poderão solicitar ao órgão competente a convocação de consulta popular em sete dias para realização em, no máximo, sessenta dias; isso sem a necessidade da porcentagem de 1% dos inscritos no registro eleitoral nacional). Por fim, é importante destacar, a reforma constitucional aprovada em referendo ou consulta popular será de cumprimento obrigatório e imediato, sendo que, no caso de desacato do aprovado, poder-se-á manejar ação revocatória de mandato aos integrantes da Assembleia Nacional ou a destituição autoridade pública responsável (no primeiro caso, não se requererá o recolhimento de assinaturas como requisito).

b) O próximo mecanismo a ser tratado é a *consulta popular*, prevista no art. 104 da Constituição, cujo rol de hipóteses é de certa forma expressivo:

Art. 104.- O organismo eleitoral correspondente convocará a consulta popular por disposição da Presidenta ou Presidente da República, da máxima autoridade dos governos autônomos descentralizados ou da iniciativa cidadã.

A Presidenta ou Presidente da República disporá ao Conselho Nacional Eleitoral que convoque a consulta popular sobre os assuntos que estime convenientes.

Os governos autônomos descentralizados, com a decisão de três quartos de seus integrantes, poderão solicitar a convocatória à consulta popular sobre temas de interesse para sua jurisdição.

A cidadania poderá solicitar a convocatória à consulta popular sobre qualquer assunto. Quando a consulta seja de caráter nacional, o petitório contará com o respaldo de um número não inferior a cinco por cento de pessoas inscritas no registro eleitoral; quando seja de caráter local o respaldo será de um número não inferior a dez por cento do correspondente registro eleitoral.

Quando a consulta for solicitada por equatorianas e equatorianos no exterior, para assuntos de seu interesse e relacionados com o Estado equatoriano, requererá o respaldo de um número não inferior a cinco por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral da circunscrição especial.

As consultas populares que solicitadas pelos governos autônomos descentralizados ou pela cidadania não poderão se referir a assuntos relativos a tributos ou à organização

político-administrativa do país, salvo o disposto na Constituição. Em todos os casos, se requererá decisão prévia da Corte Constitucional sobre a constitucionalidade das perguntas propostas.⁴¹

As hipóteses acima basicamente encontram correspondência com os arts. 19 a 24 da lei de participação cidadã. Cada um desses dispositivos anuncia uma hipótese de consulta:

i) o art. 19 refere-se à consulta por iniciativa do Presidente da República e reforça o art. 147.14 da Constituição (que elenca as atribuições e deveres da autoridade), valendo lembrar que, a seu juízo, poderá solicitar convocação para assuntos que julgue convenientes, de acordo com as faculdades anunciadas na Constituição;

ii) o art. 20 trata das consultas convocadas pelos governos autônomos descentralizados sobre temas de interesse da sua jurisdição, mas desde que tenha quórum de três quartos de seus integrantes;

iii) o art. 21 trata da consulta popular por iniciativa cidadã sobre qualquer assunto, salvo tributos, gasto público do governo central ou a organização político-administrativa do país (esse regramento serve igualmente ao art. 20) – isso tudo dependente de parecer prévio da Corte Constitucional sobre a constitucionalidade das perguntas propostas. Se a consulta for a nível nacional, deve-se respeitar quórum mínimo de 5% de inscritos no registro eleitoral; se de âmbito local, a porcentagem mínima sobe para 10%; e se tratando de cidadãos no exterior, a porcentagem retorna ao mínimo de 5% dos inscritos na circunscrição eleitoral;

iv) o art. 22 trata da consulta popular pela Assembleia Nacional. O pleno, desde que tenha havido dois “debates” e por maioria absoluta de seus integrantes, poderá declarar de interesse nacional a petição da Presidenta ou do Presidente da República em relação à exploração de recursos não renováveis em áreas protegidas e em zonas declaradas como

⁴¹ No original: “Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana. La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes. Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción. La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral. Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial. Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.”

intangíveis, incluída a exploração florestal. Caso julgue conveniente, a Assembleia ordenará ao Conselho Nacional Eleitoral a convocatória à consulta popular sobre esse tema;

v) o art. 23 traz a consulta popular para fins de formação de regiões e distritos metropolitanos autônomos envolvendo a população diretamente interessada;

vi) por fim, o art. 26 trata da consulta popular para uma convocatória de Assembleia Constituinte. O dispositivo, que reforça o art. 444 da Constituição, é expresso no sentido de que *apenas* a consulta popular pode convocá-la. A consulta pode ser solicitada pela Presidenta ou Presidente da República, por dois terços da Assembleia Nacional ou por 12% dos inscritos no registro nacional e no exterior. Na referida consulta deverá constar qual a forma de eleição dos representantes, assim como as regras do processo eleitoral.

c) o próximo mecanismo de democracia direta é o *referendo*, cujos exemplos identificados são:

i) aproveitando o ensejo pela última previsão logo acima tratada, tem-se que o mesmo art. 444 da Constituição impõe, para entrada em vigência da nova Constituição, um *referendo* com pelo menos “mitad más uno” dos votos válidos.

ii) já o art. 442 da Constituição, como visto alhures, traz a hipótese de consulta obrigatória para reforma parcial da Constituição, de natureza referendária; para aprovação, estabelece-se quórum de metade mais um dos votos válidos.

iii) os arts. 418 e 419 tratam, respectivamente, da subscrição ou ratificação de tratados ou outros instrumentos internacionais pela Presidenta ou Presidente da República e de como a Assembleia Nacional os ratificará. O que importa é que nesse processo o art. 420 estabelece que a ratificação de tratados poderá ser solicitada por referendo, de iniciativa cidadã ou pela Presidenta ou Presidente da República. Não bastasse, há a disposição de que no caso de denúncia de um tratado aprovado pela cidadania em referendo, será necessário o mesmo procedimento que o aprovou.

iv) apesar de já referido anteriormente, vale o reforço da existência de referendo para o caso de emenda à Constituição, com previsão legal no art. 441.1, *in verbis*: “[...] Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. [...]”.

d) por fim, o último mecanismo de democracia direta tratado será a *revogação de mandato*, também já mencionado algumas vezes acima. Tem previsão especialmente no art. 105 da Constituição, bem como nos arts. 25 e seguintes da lei orgânica de participação cidadão. Pelo texto constitucional, as pessoas que gozem dos direitos políticos poderão revogar o mandato das autoridades *eleitas popularmente*, sendo necessário atentar que a solicitação da

revocatória deverá ser apresentada pelo menos depois de cumprido um ano de gestão e antes do último ano do período para que a autoridade questionada foi eleita; ainda, a cada período de gestão da autoridade, poderá ser realizado somente um processo de revogação de mandato. A solicitação da revocatória deverá ter respaldo por um número não inferior a 10% dos inscritos no registro eleitoral correspondente. Para o caso em que a autoridade questionada é a Presidenta ou Presidente da República, a porcentagem necessária não poderá ser inferior a 15 % de inscritos no registro eleitoral. Ademais, o art. 25 da lei orgânica de participação cidadã, reforçando o dispositivo constitucional, aclara que a revocatória poderá se dar em virtude do descumprimento, pela autoridade, do seu plano de trabalho, das disposições legais relativas à participação cidadã e demais obrigações estabelecidas na Constituição e na lei correspondente a cada uma das dignidades eleitas popularmente. Somente as pessoas da circunscrição da autoridade questionada é que poderão realizar a solicitação, a qual deverá ser fundamentada. Nisso, a autoridade questionada será instada à impugnação da solicitação no prazo de sete dias, fim do qual o Conselho Nacional Eleitoral admitirá ou negará a solicitação de revocatória. Dentro do art. 25, ainda, há de se atentar, preventivamente: “Las autoridades ejecutivas de cada nivel de gobierno no podrán impulsar ni promover ni participar en la campaña de revocatoria del mandato de los órganos legislativos, ni viceversa” – o efeito da disposição parece claro na medida em que veda implicitamente o embate entre os órgãos que acabam utilizando a população como massa de manobra. Por fim, no que tange à aprovação da *revocatoria de mandato* e seus efeitos, o art. 28 assim determina que, para aprovação, será necessária maioria absoluta dos votos válidos, salvo na hipótese de revocatória da presidência da República, caso em que será imprescindível a maioria absoluta dos sufragantes; uma vez aprovada a revocatória, o pronunciamento popular é obrigatório e de imediato cumprimento, cessando o mandato da autoridade para o cargo, o qual deverá ser preenchido por quem corresponda, de acordo com a Constituição e a lei. Por fim, identificadas irregularidades pela autoridade, o Conselho Nacional Eleitoral fará traslado informando tudo às autoridades judiciais ordinárias ou eleitorais, dependendo do caso.

Como visto pelo elenco de mecanismos de democracia participativa em sentido amplo acima analisados, a Constituição de 2008 simboliza definitivamente uma soberania popular, prestigia enormemente o protagonismo da participação cidadã na intervenção nos assuntos estatais, possibilidade esta que historicamente sempre esteve reservada a seletas classes. Realmente, representa um ponto de maturação, ainda que não isento de falhas e imperfeições, no processo de um constitucionalismo de base (popular); afinal, lembrando Boaventura de

Sousa Santos, estamos diante de um constitucionalismo *experimental*, ainda em desenvolvimento, inacabado. Eis ainda o estágio atual.

Tanto tem se repisado na presente pesquisa o embate das forças populares com aquelas tradicionais do antigo modelo excludente quando do momento da Constituinte e a impregnação na parte orgânica dos elementos da tradicional e *vieja* sistemática colonizadora – o que permite um permanente estado de tensão e vigília diante da ameaça de que as conquistas sociais cedam diante do fatasma do autoritarismo. É de se lembrar a relação paradoxal na ampliação de direitos e ao mesmo tempo mais presidencialismo, alertado por Gargarella (2017) (exposição anteriormente feita).

No caso do Equador, ressalta Acunha (2019), houve um certo desleixo do novo texto constitucional ao não se preocupar adequadamente com a limitação de poder do presidente, mas sim, aumentando-o. Segundo o autor, mesmo o amplo amparato inovador de limitação da presidência (incluídos aí os mecanismos participativos) não foram páreo para a concentração/aumento de poderes presidenciais, que os utilizou até mesmo para dificultar ou obstar a efetivação das cláusulas de democratização do poder, realizar modificações legislativas na participação cidadã, controlar os meios de comunicação, facilitar políticas econômicas extrativistas (violando a proteção constitucional da natureza e os interesses indígenas), não aceitar decisões anteriormente fixadas em referendos e plebiscitos, etc. Essa é a mesma percepção de Ramiro Ávila Santamaría (*apud* SOARES, 2017, p. 200):

Gostaria que vocês analisassem o que significa o sistema presidencial reforçado que tem a Constituição do ano de 2008 em relação à do ano de 1998. Percebam tudo o que pode fazer o presidente segundo a Constituição: pode dissolver o parlamento, pode legislar mediante decretos-lei, pode ditar regulamentos às leis, pode propor projetos de lei-urgência, tem a iniciativa para referendo e para consulta popular, tem a capacidade para vetar totalmente as leis aprovadas pela Assembleia (ou seja, vocês podem ter a lei mais perfeita e benfeita, e o Presidente pode dizer: “não estou de acordo”), tem a competência de ditar o Plano Nacional de Desenvolvimento, tem a capacidade de explorar excepcionalmente os recursos naturais.

Sem maiores delongas, pode-se dizer que o governo de Rafael Correa representou bem esse caráter centralizador e personalista do poder num total desprol da democratização, do empoderamento da cidadania e outras promessas. O então presidente, “pai da Revolução Cidadã”, já no poder há uma década, chegou até mesmo, em dezembro de 2015, através do instituto da emenda constitucional, em observância ao procedimento previsto constitucionalmente depois de sentença da Corte Constitucional favorecendo-o ao alijar a participação do povo na questão (!), a conseguir o direito de se reeleger indefinidamente. Não merece obliúvio, ainda – como lembra Acunha (2019) –, que no ano de 2007 houve cassação dos

membros do Congresso e a interrupção dos mandatos de juízes do Tribunal Constitucional – tudo com roupagem de licitude, com votação formal da Assembleia Constituinte, o que envolve a noção de *autoritarismo discreto* ou *furtivo*. Os acontecimentos amoldam-se perfeitamente às palavras de Levitsky e Ziblatt (2018) já vistas alhures de como, por vias lícitas, pelo próprio ordenamento jurídico, as democracias têm morrido. Como foi tratado no início deste segundo capítulo, os fantasmas do autorismo que permeiam governos delegativos hiperpresidencialistas não deixaram de assombrar a América Latina – são bem presentes, na verdade. Em 2017, com a eleição de Lenín Moreno, o governo se mostrou com um estilo bem menos agressivo do que o de Correa; o atual presidente inclusive realizou consulta popular e referendo sobre a eliminação da reeleição indefinida conseguida pelo governo anterior, tendo saído vitorioso.

Analisado o cenário democrático equatoriano e os mecanismos participativos por ele abarcados, cumpre-nos o mesmo estudo, porém agora em relação à Bolívia e sua Constituição de 2009.

3.4. A democracia participativa na Bolívia e seus mecanismos

Passando à análise da conjuntura que culminou com a nova Constituição da Bolívia de 2009, não há como deixar de reparar certa semelhança com o processo equatoriano no que tange aos fatores políticos, econômicos e sociais que permitiram a deflagração dos mais recentes processos constituintes. A *continuidade* da antiga dinâmica colonial (com novos dominadores) e, principalmente, a adoção de práticas neoliberais (com os consectários daí decorrentes, tais como a potencialização das desigualdades sociais e da pobreza) são os dois principais fatores comuns que, em geral, atingiram os países da América Latina, guardadas, obviamente, as nuances do impacto em cada um deles (com especial impacto nos países andinos). Vale frisar que os impactos nefastos de tais políticas econômicas num cenário bastante instável e socialmente debilitado criaram as condições necessárias para que a *Esquerda* se reerguesse com uma nova proposta de desconstrução e descolonização daquela sistemática elitista-colonial que tendia à perpetuidade, senão enfrentada mais acirradamente.

Levitsky e Roberts (2011b), ao se referirem ao novo movimento e esquerdas populistas na região andina, destacam a emergência destes justamente num contexto de crises agudas nos quais os atores sociais contestam fortemente o regime democrático, os sistemas partidários e as políticas de desenvolvimento e conseguem, inclusive, ocupar posições políticas importantes para a realização de mudanças radicais nas instituições políticas e nas políticas econômicas. Tanto o Movimiento al Socialismo – MAS de Evo Morales na Bolívia, quanto a ascensão de

Rafael Correa e seu partido no Equador e o próprio Chavismo teriam ascendido com vistas a fazer frente ao então *establishment*.

Bolívia e Equador, na década de 70, chegaram a suportar certas reformas redistributivas durante as ditaduras militares, porém o mesmo não ocorreu com os novos regimes democráticos da década de 80, oportunidade em que inclusive os tradicionais partidos de Esquerda foram confrontados com os custos políticos da implementação de políticas de austeridade e de ajustes estruturais. Entretanto, diante de uma ineficiência do sistema partidário conjuntamente com a falta de estabilidade de um partido de esquerda que empreendesse uma resistência frente às políticas neoliberais, os meios que se apresentaram para representar um descontentamento, uma oposição, foram através de protestos e candidatos eleitorais carismáticos (personalistas) e “anti-sistema” (LEVITSKY; ROBERTS, 2011b, p. 18).

Tendo em foco a Bolívia (objeto do presente tópico), verifica-se que entre 1964 e 1971 os governos militares procuram dar continuidade a reformas já iniciadas no ano de 1952, que à época envolvia a reforma agrária, a nacionalização das minas, a obrigatoriedade da educação universal e gratuita (o que contribuiu ao longo do tempo para a formação de lideranças intelectuais advindas dos setores populares, notadamente indígenas), etc. – reformas estas iniciadas pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) e que de certa forma revelam-se, ao sentir de Maria Eugenia Choque e Carlos Mamani Condori (*apud* AYERBE, 2011, p. 183), um divisor de águas entre o período colonial (que estampa a exclusão dos povos indígenas na ideia de Estado-nação) e outro período de inclusão por meio da assimilação.

No período entre 1964 e 1971, por exemplo, o governante René Barrientos estabeleceu acordos com os sindicatos camponeses com o objetivo de consolidar apoios num cenário conflituoso com os setores trabalhadores. Eles se encontravam, na oportunidade, impactados por medidas de corte salarial e por políticas repressivas cujos alvos principais eram a militância de esquerda e a Central Obrera Boliviana (COB). O acordado havido passou a ser conhecido como Pacto Militar-Camponês, que envolvia a ampliação de distribuição de terras. No entanto, Barrientos falece em abril de 1969 em circunstâncias de certa forma “nebulosas” num acidente aéreo, o que deflagra uma forte crise política. Nela, inclusive, o então vice-presidente Siles Salinas sofreu um golpe e foi deposto pelo general Alfredo Ovando Candia, também destituído após um ano de governo, ocupando a sua vaga o general Juan José Torres que, dando seguimento às reformas de 1952, intentou a distribuição da terra e a nacionalização das minas, além de nova aproximação e apoio com os setores populares reunidos em torno da Assembleia Popular (criada em 01.05.1971), na qual tinham participação organizações de esquerda e a própria Central Obrera Boliviana (COB). Todavia, em 21.08.1971, há novo golpe militar; agora

de Hugo Banzer (1971-1978) com apoio do governo brasileiro e americano. Tem-se, então, mais um ciclo autoritário e conservador com influência americana e combate à militância partidária e sindical. Simultaneamente, a Bolívia tem participação crescente e bastante determinante no tráfico de drogas mundial a partir da produção de cocaína, inclusive havendo um envolvimento em níveis alarmantes das forças armadas bolivianas com o narcotráfico (momento este depois de novo golpe militar, agora perpetrado pelo general Luis García Mesa em 1980, que inclusive ajuda pessoas de reconhecida participação no narcotráfico a ocuparem posições relevantes no poder). A imperiosidade de um combate a tal tráfico de drogas boliviano foi inclusive um dos objetivos principais na nova agenda americana no governo de Ronald Reagan (AYERBE, 2011).

Em 1978, o candidato Juan Pereda, que representava os interesses de Mesa através do partido Unión Nacionalista del Pueblo (UNP), foi derrotado por Siles Suazo, candidato líder da Unidad Democrática y Popular (UDP). Contudo, as eleições foram anuladas e uma forte instabilidade no período de quatro anos se abateu sobre a Bolívia, momento em que o país chegou a ter a sucessão de nove presidentes. A situação crítica do país fez com que, em 1981, experimentasse um isolamento político em virtude de denúncias de violação dos direitos humanos e envolvimento com a criminalidade – o que leva à renúncia de Mesa. Em 1983, Siles Suazo é nomeado presidente pelo Congresso, iniciando-se, assim, o processo de redemocratização – que se dá concomitantemente a uma crise econômica: convivem o alto endividamento externo, o declínio do modelo mineiro-exportador, ao passo que, de outro lado, há uma explosão econômica no que tange à produção da coca (AYERBE, 2011).

Esse cenário de forte crise econômica e de vigoroso narcotráfico afunda o governo Suazo em razão da forte crise de governabilidade gerada. Em junho de 1984, inclusive, o presidente chegou a ser sequestrado por pessoas ligadas ao tráfico de drogas (grupo que tinha integrantes inclusive do exército e da polícia). Com o fracasso desse governo, entre 1985 e 1989, com o presidente Paz Estenssoro (já em seu quarto mandato), a Bolívia passa a adotar medidas neoliberais tais como a privatização de empresas públicas, abertura ao capital estrangeiro, fim da estabilidade no emprego, controle da inflação, dentre outras liberalizações econômicas as quais sofreram resistência dos trabalhadores. As próximas presidências – de Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada e Banzer Suárez – seguirão as políticas econômicas neoliberais com relativo sucesso na estabilização econômica (ACUNHA, 2019; AYERBE, 2011).

Ainda assim, como destacado por Ayerbe (2011), é no governo Zamora (1989-1993) – do Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) – que houve uma maior abertura às

comunidades indígenas, com o reconhecimento da propriedade de terras de origem ancestral e atendimento de reivindicações contra a exploração de recursos naturais por empresas estrangeiras em terras quechuas e aimarás. Bizarro Barbosa, Moricz e González Piñeros (2009) lembram que em 1990 os povos originários do oriente, Chaco e Amazonía boliviana fizeram a histórica “Marcha por la Dignidad, Tierra y Territorio”, manifestação que, do ponto de vista dos autores, representaria um sinal de sua capacidade de rompimento com a sistemática colonial herdada de exclusão dos povos originários. Ainda que o governo Lozada (1993-1997) represente o cume das medidas neoliberais, durante seu exercício houve reformas que permitiram de certa forma a participação política e econômica dos indígenas. Realmente, Ayerbe (2011) cita como exemplo a Lei de Participação Popular (que permitiu, a partir das eleições de 1995, que as lideranças indígenas tivessem o controle das suas comunidades pela via eleitoral); a reforma educativa em prol da diversidade étnica e cultural do país; bem como a reforma de 1994 em prol do caráter multiétnico e pluricultural do país e da propriedade comunitária indígena (presenciou-se a criação das Terras Comunitárias de Origem).

As medidas da década de 90 contra a exclusão dos povos indígenas, no entanto, foram criticadas, com desconfiança, por Fernando Garcés V. (2009). Repara ele que o discurso da interculturalidade abarcado nas políticas de diferença envolve a implementação de mecanismos estatais e globais de reconhecimento e tolerância da diversidade, cada vez mais presentes nos países andinos; contudo, tais mecanismos poderiam esconder formas sutis de dominação sob um discurso e práticas incorporadoras e assimiladoras da mesma diversidade no bojo do aparato estatal e na seara da acumulação do capital – isso revelaria, portanto, políticas da diferença baseadas no multiculturalismo neoliberal. A certa altura de sua crítica, anota:

Essas reformas legais buscaram consolidar a aliança entre neoliberalismo e multiculturalismo (Díaz-Polanco 2006; Žižek 1993). Mediante o reconhecimento das diferenças (culturais, étnicas), buscou-se o reconhecimento da homogeneidade econômica do mercado e da política do Estado. Geriu-se a exclusão, porém sem mudar a hierarquização da desigualdade. Pretendeu-se aumentar a eficiência do Estado para inseri-lo competitivamente no mercado internacional mediante a redução do aparato burocrático central, ao mesmo tempo em que se estendiam os braços aos espaços locais; buscou-se combinar a imagem de modernidade cosmopolita com ícones do indigenismo multicultural. O Estado buscava incluir os indígenas como cidadãos, produzindo um novo tipo de modernidade (Postero 2005). Discursivamente, pretendia-se apagar o racismo do passado, incluindo os indígenas, mas sem ameaçar nem a institucionalidade do Estado, nem os valores democráticos liberais; tratava-se, assim, de incluir os grupos historicamente excluídos, porém sem modificar as estruturas uninacionais e monoculturais do poder (Walsh 2008). Assim, o Estado se reconstituía ao apresentar suas instituições como instrumentos de justiça e igualdade. (GARCÉS V., 2009, p. 171-172)

Em contrapartida, ressalva o autor, foi uma oportunidade em que as organizações e os povos indígenas atuaram dentro de uma espécie de espaço/tempo de acumulação de forças, aproveitando para ganharem maior visibilidade e aprendizagem das ferramentas de dominação do opositor. Isso permitiu um ambiente de espaço dúbio de resistência/dominação caracterizador das mobilizações subalternas, ao mesmo tempo em que se permitiu repensar a interculturalidade a partir de outros ângulos para além daquele do discurso estatal (GARCÉS V., 2009, p. 172).

Ao analisar a década de 90, Almut Schilling-Vacaflor (2010) pondera, pautado em Tapia, que as organizações indígenas-campesinas tiveram posição determinante ao desafiar a ordem social então existente e demandar por transformações profundas na órbita estatal. Isso se deu – explica – especialmente em razão de desenvolvimentos favoráveis não só no plano nacional, mas também no âmbito internacional. Lembra do reconhecimento dos direitos indígenas constantes na Convenção 169 da Organização Mundial do Trabalho; do apoio aos direitos indígenas por parte das organizações internacionais tais como, por exemplo, o Banco Mundial; bem como do evento do Jubileu de 500 anos (*500-year jubilee*) da colonização latino-americana em 1992, que canalizou a atenção internacional para a situação das populações anteriormente colonizadas. Já a nível nacional, conquanto repare alguns avanços a partir da já mencionada reforma de 1994, o autor aproxima-se de Garcés V. (2009) ao criticar a manutenção do modelo de Estado monocultural ocidental. Embora houvesse um maior reconhecimento legal da diversidade cultural, os indígenas e campesinos (especialmente as mulheres entre eles) não tiveram melhoria nas suas condições de vida; isso em virtude de políticas de um “multiculturalismo neoliberal”. A seu turno, reconhece a importância de algumas reformas que tiveram o condão, principalmente, de melhorar a representatividade das instituições estatais e o grau de participação nelas, envolvendo um grande papel das organizações indígenas-campesinas e a criação de múltiplas esferas públicas. Em um dos exemplos, lembra da especialmente da Lei de Partidos políticos (de 1999), que deu condições para que associações civis e povos indígenas indicassem seus próprios candidatos; essa, dentre outras reformas, permitiu a melhora na tomada de decisão da sociedade civil nos diferentes níveis de Estado e aumentou a representatividade no sistema político boliviano.

Em que pese algum melhoramento em termos de representatividade, o cenário econômico da Bolívia a partir de 1998 simplesmente estagnou e trouxe consigo considerável pioramento da situação das camadas mais pobres da população. As medidas neoliberais adotadas pelo governo passaram a ter gigantesca desaprovação e as manifestações e pressões populares aumentaram exponencialmente (ACUNHA, 2019). Como as representações

indígenas-campeãs vinham se fazendo mais presentes a nível nacional desde as eleições de 1997, as vozes das ruas das minorias começaram a ter peso bem mais considerável. Não se pode ignorar, no entanto, a emergência e sucesso do partido MAS em 1995 nas eleições municipais desse ano, inicialmente formado pela aliança de organizações camponesas sindicalizadas (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia – CSUTCB, Cocaleros e Colonizadores), e de denominação inicial de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos – ASP (SCHILLING-VACAFLOR, 2010).

A pressão popular foi tamanha que entre o final da década de 90 e 2003 basicamente dois presidentes tiveram de ceder ao poder do povo. Não era para menos, afinal, como apresentado por Raúl Madrid (*apud* ACUNHA, 2019, p. 134-135),

O descontentamento com o governo e com suas políticas voltadas ao mercado foi particularmente sensível nas áreas indígenas. A população indígena sempre esteve em condições piores do que a população não indígena da Bolívia, mas, no final da década de 1990 no início dos anos 2000, a situação socioeconômica da população rural indígena tornara-se ainda pior. O percentual de indígenas do campo vivendo na extrema pobreza aumentou de 65% em 1997 para 72% em 2002, embora o índice de pobreza tenha declinado sutilmente entre a população indígena urbana (Hall and Patrinos 2006).

Mas os dois episódios-chave – amplamente reconhecidos pelas doutrinas que tratam do assunto – foram as famosas Guerras da Água e do Gás, que representaram de certa forma uma insurreição popular contra as pretensões de privatização dos recursos naturais bolivianos e foram de certa forma os estopins para a deflagração do processo constituinte que deu origem à Constituição de 2009.

Em 2000, a celeuma girou em torno da exploração da água pela empresa estadunidense *Betchtel Enterprise Holdings*, então controladora da concessionária (num consórcio de empresas) *Aguas del Tunari*, que ficaria responsável pela distribuição de água em Cochabamba. Essa tentativa de privatização desse recurso natural (possibilitada pela promulgação da Lei 2029/1999) gerou forte irrisignação nos bolivianos, mesmo porque o preço de tal insumo básico (tarifa) disparou, bem como os sistemas autônomos de água deveriam ser simplesmente cedidos às empresas privadas sem qualquer pagamento a quem investiu para ter seu próprio sistema. A pressão popular passou a ser pela revogação da concessão e da respectiva lei que a amparava (SILVA JÚNIOR, 2014; PANNAIN, 2014; ACUNHA, 2019). A pretensão popular envolveu, ainda – aponta Fernando José Gonçalves Acunha (2019) –, uma gestão dos recursos naturais da região de maneira mais inclusiva e democrática.

Gladstone Leonel da Silva Júnior (2014, p. 96), tratando da qualidade dos serviços prestados, bem como da cooperação do governo com os interesses estrangeiros, narra:

As deficiências do sistema de água na cidade eram claras. Um pouco mais da metade da população recebia a cobertura do sistema de águas da cidade, a outra metade ou compravam água de caminhões que retiravam das cisternas ou abasteciam-se através de um sistema autogestionado (KRUSE, 2005, p. 136). O serviço não era prestado com a devida qualidade, sendo frequentes os racionamentos e interrupções no fornecimento. Justamente pela situação precária no fornecimento de água, os sistemas autogestionados se proliferaram.

Os investidores estrangeiros buscavam garantias que o empreendimento pudesse dar certo, e o governo boliviano fez o que estava ao seu alcance para obter a confiança dos investidores. Além de um contrato garantindo benefícios e uma grande margem de ganho às empresas, a lei 2.029 de 1999 legalizava os investimentos estrangeiros em Cochabamba amparados pela lógica neoliberal.

Na empreitada contra a privatização, formou-se um sujeito coletivo de relevante importância para a causa, qual seja, a *Coordinadora por la Defensa del Agua y la Vida*, uma articulação entre setores organizados da sociedade, tais como comunidades, associações populares e sindicatos contra o governo. Além desse novo sujeito coletivo, a ele juntaram-se os antigos, a exemplo de cocaleiros, Juntas de vizinhos, CSTUCB, dentre outros. Enfim, vale menção, também, da participação da *Federación Cochabambina de Regantes* (com camponeses dos Vales de Cochabamba) e da *Federación de Fabrilles de Cochabamba* (formada a partir da reunião de operários urbanos) (SILVA JÚNIOR, 2014; PANNAIN, 2014).

Os conflitos com o governo foram marcados por massivas manifestações populares, com bloqueios/barricadas nas principais avenidas e estradas, ocupações, forte repressão estatal com diversas prisões efetuadas, principalmente de porta-vozes da *Coordenadora*, morte de um jovem e muitos feridos. Houve na oportunidade, igualmente, uma consulta popular organizada pela *Coordenadora* com relação ao contrato de concessão, sendo que 95% dentre mais de 50 mil pessoas foram contra a privatização – mas isso de nada adiantou. A persistência e resistência populares, finalmente, culminou – no dia 10 de abril – com o cancelamento da concessão mediante acordo do governo Banzer (sem perspectiva de governabilidade) com a população, com a reformulação legal sobre a situação e a liberação das pessoas apreendidas nas manifestações (SILVA JÚNIOR, 2014; PANNAIN, 2014; ACUNHA, 2019).

Observa-se, desde já, um considerável aumento na temperatura nas relações entre o governo e a maioria da população, especialmente indígena, cansada e já bastante impaciente em relação às políticas neoliberais com benefícios a uma seleta minoria em conluio com estrangeiros. Uma mobilização indígena bastante interessante é lembrada por Pannain (2014), evento ocorrido dois anos depois da Guerra da Água. Como ressaltado pela autora, os povos

indígenas das terras baixas e altas juntaram-se em prol da reivindicação por uma Assembleia Constituinte; mobilização esta que foi conhecida como “Marcha pela Soberania Popular, pelo Território e pelos Recursos Naturais” ou, também, “IV Marcha”. Como é esclarecido,

[...] na marcha de 2002, pela primeira vez, falava-se em “soberania popular”. Os indígenas não apenas reivindicavam que o Estado reconhecesse seus direitos, mas exigiam a participação no Estado, ou mais especificamente, na redefinição do Estado. (PANNAIN, 2014, p. 116)

Vislumbra-se, pois, o anseio da população indígena por mudanças de cunho estrutural no pacto político que incluísse, ou melhor, que desse voz aos grupos historicamente excluídos. Mas esse anseio que acometeu os indígenas bolivianos teria tido influência – ao sentir de Xavier Albó (*apud* PANNAIN, 2014, p. 117) –, à época, de outras Constituições, como a do Equador, Colômbia, Brasil e Venezuela, que previam o reconhecimento de direitos dos povos indígenas.

Sobre esse momento da história boliviana, vale aclarar a importância dessa mobilização:

A marcha indígena de 2002 está inscrita em um contexto de crescente mobilização social e seguidas derrotas dos governos nacionais, como foi o caso da suspensão da Lei de Águas, da liberação de Felipe Quispe e da convocação de uma Assembleia Constituinte, que iria contra o projeto governamental de levar a cabo reformas políticas a partir do Parlamento e do Executivo, ou seja, sem uma abertura para a participação dos setores subalternos mobilizados. É nesse momento que são realizadas as eleições presidenciais e para deputados e senadores, em 30 de junho de 2002. [...] (PANNAIN, 2014, p. 121)

De outro lado, o segundo episódio relevante para o novo processo constituinte boliviano foi o que se denominou Guerra do Gás, em 2003, durante o governo de Sanchez de Lozada (que estava no segundo mandato, iniciado em 2002), presidente então eleito com 22,46% dos votos, pouca diferença em relação a Evo Morales, que havia ficado com 20,94% dos votos, bem como a Manfred Reyes Villa, que havia tido 20,91%. Nessa eleição, pelo fato de não haver a previsão – naquele momento – de um segundo turno e haver regra no sentido de que não alcançada votação acima de 50% dos votos a escolha do presidente ficaria a cargo do Parlamento, por acordo político quem foi selecionado ao cargo foi Lozada – o que gerou forte instabilidade política em razão do questionamento popular da sua legitimidade; cenário agravado ainda mais depois que o governo anunciou novo imposto sobre os salários dos trabalhadores, inclusive sobre os da polícia, a qual juntou-se aos movimentos populares (dali para frente os fortes conflitos com o governo se acirraram, com mortes e inúmeros feridos). E a razão de ser da revolta popular no caso do gás foi a pretensão de Lozada de exportar gás para o México e Estados Unidos pelo Chile através dos portos deste país, porém com condições não aceitas pela

população envolvida/interessada – visualizava-se, novamente, o intento governamental de realizar privatizações dos recursos naturais e a sua exportação. A irresignação popular novamente foi externada com manifestações populares com apoio das organizações camponesas e dos partidos de esquerda, bloqueios de estradas pelos aymaras e paralisação geral na cidade de El Alto, local de concentração de trabalhadores informais, na sua maioria pobre e indígena. Em contrapartida, o governo também procurou reprimir os movimentos. (AYERBE, 2011; PANNAIN, 2014; SILVA JÚNIOR, 2014; ACUNHA, 2019). Mas à medida que assim o fazia, os movimentos populares se apoiaram e se fortaleceram ainda mais de modo que o governo Lozada não suportou a pressão: o presidente se viu, assim, obrigado a renunciar ao mandato e fugir do país, assumindo o seu posto Carlos Mesa (então vice-presidente) que, desde logo, concede anistia àqueles que haviam sido presos em razão das mobilizações de 2003 (incluído na listagem, Evo Morales).

Dentre outras medidas políticas de Mesa, Yanina Welp (2009, p. 30) cita o seu comprometimento em convocar um referendo vinculante sobre o gás, em convocar uma assembleia constituinte, em reformar a lei de hidrocarbonetos e em revisar os processos de privatização. Ocorre que para realizar tudo isso por meio de referendo, uma base legal seria necessária. E para tanto, prossegue a autora, procedeu-se à reforma da Constituição em 20 de fevereiro de 2004 de modo a permitir, em julho do mesmo ano, por meio da Lei 2769, o já referido referendo, tendo este, aliás, sido favorável às pretensões de Evo Morales no jogo político.

A partir daí, o governo de Mesa passa por forte instabilidade e mais conflitos com a população – em virtude, *e.g.*, da recusa do presidente na aprovação da nacionalização dos hidrocarbonetos (SILVA JÚNIOR, 2014); até que, em 2005, Evo Morales consagra-se vencedor nas eleições presidenciais, passando a ser o primeiro indígena a chegar à presidência no país – uma verdadeira façanha, se considerado o histórico boliviano de negação e exclusão da população, sobretudo dos indígenas (a maioria). Mas isso não representou um simples acontecimento desconexo. Embora a nível nacional fosse a primeira vez que um indígena ocupava a presidência, anteriormente, a nível dos governos locais/municipais as lideranças indígenas já vinham se fazendo presentes. Concomitantemente, além da luta contra as políticas neoliberais, vale lembrar que havia mobilização popular reivindicando a convocação de uma nova Assembleia Constituinte para a revisão do pacto social.

Finalmente, assim que ingressou no poder, Evo Morales aprovou um decreto que fez com que as empresas estrangeiras cedessem à Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) a produção, transporte, refinação, armazenamento, distribuição e atividades comerciais e industriais dos hidrocarbonetos. Não bastasse, imperou-se que o Estado ainda deveria ter

controle majoritário (ao menos 51% do capital) das empresas privatizadas na década de 90 e das refinarias da Petrobrás, não se olvidando da adoção de um imposto de 82% para exportações maiores de gás – isso tudo correspondendo ao anseio popular (WELP, 2009, p. 30). Essas medidas de nacionalização dos hidrocarbonetos ocorreram por meio do Decreto Supremo nº. 28.701/2006.

Nesses primeiros momentos do novo governo, procurou-se um maior acolhimento das camadas empobrecidas da população e fixação de medidas com vistas a uma recuperação de determinadas forças do Estado a fim de que se pudesse investir no social. Sobre esses tempos, Gladstone Leonel da Silva Júnior (2014, p. 107-108) aduz:

Nos primeiros anos do governo Evo era notória a intenção de fortalecimento dos setores mais empobrecidos da sociedade e também do Estado, pobre e frágil estruturalmente. Assim, essa vertente era priorizada nesses momentos iniciais, já o debate sobre as autonomias indígenas ainda “engatinhava”. Para o governo, a reversão às perdas do período neoliberal deveria ser imediata e para isso era necessário o fortalecimento do Estado. [...]

A intenção do governo era redirecionar o excedente econômico, produzido a partir da retomada dos setores estratégicos, para o Estado. Assim, os investimentos nos setores sociais mais vulneráveis e no setor produtivo nacional seriam mais facilmente viabilizados. Isso foi o que o Vice-presidente Álvaro Linera concebeu como uma tática necessária que denominou de “capitalismo andino-amazônico” (2006). A ideia seria avançar nessa espécie de *modus operandi* capitalista concomitantemente com o fortalecimento das economias comunitárias não capitalistas para se chegar a um novo modelo depois de um tempo.

Segundo o autor, as medidas adotadas teriam ligação – sintonia – com a já tão aspirada reestruturação estatal. Não tardou para que o primeiro passo rumo a uma nova Constituição fosse dado: por meio da Lei Convocatória nº. 3364 de 06 de março de 2006, aprovou-se a convocação para as eleições da nova Assembleia Constituinte – tendo estas ocorrido em 02 de julho de 2006. Mas o processo estaria longe de ser tranquilo em prol do povo; um cenário complexo do jogo político e acordos se instalou – afinal, como já dito anteriormente na presente pesquisa, não é repentinamente que se muda antigas e enraizadas estruturas coloniais (inseridas, aqui, as vetustas estruturas de poder e dominação).

Eleita em julho de 2006, o prazo à disposição da Assembleia Constituinte foi de 01 ano para a confecção da nova Constituição. No entanto, infelizmente, a margem para sua redação não foi plena no sentido de se poder verdadeiramente formalizar todas as transformações à maneira como idealizadas pelo povo. Como apresentado por Ayerbe (2011), o quórum de dois terços para que se aprovasse as mudanças sem ser preciso negociar com as demais forças políticas não havia sido atingido, ou seja, eram necessários acordos com a oposição. Mas a jogada do quórum qualificado foi de certa forma inteligente: pelos escritos de Ayerbe (2011) e

Acunha (2019), que narram o episódio, verifica-se que quando dos debates para a lei convocatória da Assembleia Constituinte o MAS chegou a propor que as aprovações fossem deliberadas por maioria simples, contudo, a oposição assim não permitiu. Fixar o quórum qualificado para certas deliberações e para a redação final do novo pacto era a maneira do antigo se resguardar contra o novo e garantir a efetiva ingerência na redação da nova Constituição.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010) fazem crítica ferrenha a essa certa “desnaturação” da essência popular do processo constituinte pela indevida ingerência dos poderes constituídos. Nas suas perspectivas, essa participação foi um grave erro, especialmente em virtude dos acordos feitos – sem muita saída – com a oposição. Como explicitam,

[...] muitos erros partiram do próprio desenho constituinte. A participação do poder constituído na convocatória da Assembléa, em vez da ativação direta do poder constituinte por meio de um referendo, foi o pior erro do processo constituinte boliviano, porque incidiu já não só no reconhecimento por alguns setores da população do caráter original da Assembléa Constituinte senão, pior ainda, na autoconcepção original da própria Assembléa, que a impediu de tomar decisões-chaves quando as condições sociais e políticas as requeriam. De fato, o projeto de Constituição foi mantido durante boa parte de 2008 sem um certo futuro. Posteriormente, em outubro desse ano, quando a Assembléa Constituinte estava em recesso há mais de dez meses, o governo encerrou as negociações com a oposição no marco do poder constituído (o Congresso Nacional), onde o projeto de Constituição foi modificado, em muitos casos retrocedendo frente do texto levantado pela Assembléa Constituinte. Apesar dos avanços que o texto sem dúvida incorpora, mesmo depois de ter passado pela manipulação do Congresso, o certo é que se perdeu a possibilidade de abordar enormes vantagens que, no momento, permanecerão unicamente no âmbito da proposta da Assembleia.⁴² (p. 22-23, tradução nossa)

Mas para além de tais entraves endógenos no processo constituinte, a doutrina também reconhece a existência concomitante de dificuldades exógenas que tinham o objetivo de desestabilização/derrubada do governo Morales. A exemplo, vale citar os episódios em que a a classe dominante, economicamente privilegiada, não se conforma com as pretensões populares emergentes e seu reposicionamento no Estado e passa a deflagrar consultas populares contra o

⁴² No original: “[...] muchos errores partieron del propio diseño constituyente. La participación del poder constituído en la convocatoria de la Asamblea, en vez de la activación directa del poder constituyente por medio de referéndum, fue el peor error del proceso constituyente boliviano, porque incidió ya no sólo en el reconocimiento por parte de algunos sectores de la población del carácter originario de la Asamblea Constituyente sino, peor aún, en la autoconcepción originaria de la propia Asamblea, que le impidió tomar decisiones clave cuando las condiciones sociales y políticas lo requerían. De hecho, el proyecto de Constitución se mantuvo durante buena parte de 2008 sin futuro certero. Posteriormente, en octubre de ese año, cuando la Asamblea Constituyente llevaba más de diez meses en receso, el gobierno cerró negociaciones con la oposición en el marco del poder constituído (el Congreso Nacional), donde se modificó el proyecto de Constitución, en muchos casos retrocediendo frente al texto planteado por la Asamblea Constituyente. A pesar de los avances que indudablemente incorpora el texto, incluso después de haber pasado por la manipulación del Congreso, lo cierto es que se perdió la posibilidad de plantear enormes ventajas que, por el momento, se quedarán únicamente en el marco de la propuesta de la Asamblea.” (p. 22-23)

novo governo e as medidas por ele adotadas, como foi – dentre outros – o caso do referendo de 2006, que colocava em pauta a espinhosa questão do aumento das autonomias regionais; ou como foi o caso – um dos episódios mais destacados – da tentativa de revogação do mandato de Evo Morales em agosto de 2008, o qual saiu vitorioso com a sua firmação na presidência com 67% dos votos. Outros exemplos não merecem oblvio, como a situação conflituosa a partir dos governos da oposição com iniciativas separatistas, com influência de posturas classificadas como “controversas” da embaixada americana nos assuntos internos estatais; ou ainda, a expulsão de funcionários da *United States Agency for International Development*, em 2008, pelos movimentos sociais, acusados agir contra o governo Morales, bem como do próprio embaixador Philip Goldberg (em setembro) sob a acusação de liderar o processo separatista. Nesse mesmo ano, em setembro, houve tentativas de golpes de Estado pelo bloco histórico da direita, inclusive com ações de caráter racista, fascista e antidemocrático (ACUNHA, 2019; AYERBE, 2011; SILVA JÚNIOR, 2014; GARCIA LINERA *apud* SILVA JÚNIOR, 2014; WELP, 2009). Consigna-se que esses acontecimentos são apenas exemplos da conturbada epepeia no trajeto da nova Constituição.

Nota-se, pois, que o ano de 2008 é um momento muito delicado e instável politicamente em virtude de uma bipolarização a nível nacional, com repercussão clara nas ruas, entre aqueles que se empenhavam para que as mudanças pretendidas na constituinte fossem aprovadas e aqueles que a elas se opunham, inclusive havendo os que agiam no intento de sabotagem. No entanto, em que pese o árduo e complexo processo constituinte, com a modificação de dispositivos pelos acordos políticos entre governo e oposição, em 25 de janeiro de 2009, por meio de referendo, a Constituição é finalmente ratificada com pouco mais de 60% dos votos.

Entre altos e baixos, embora não tendo as mudanças atingido o seu potencial pleno (malgrado com mudanças radicais), esse texto constitucional representa, como lembram Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010), a primeira Constituição legitimada *diretamente* pelo povo. Mesmo assim, Pannain (2014) levanta uma crítica que nos parece pertinente, especialmente pelo fato de que os membros da Assembleia Constituinte acabaram não participando da finalização do texto constitucional em 2008:

[...] se 2008 foi marcado por uma forte crise política, parece também ter sido o ano da superação da crise que havia iniciado no ano de 2000, e que havia perdurado após a posse de Evo Morales, ainda que com características distintas. O resultado foi um texto constitucional modificado por atores diferentes daqueles que a população havia eleito para redigi-lo, e sem o protagonismo das organizações sociais que haviam marchado pela Constituinte e que nela haviam participado de forma ativa. As fronteiras do campo da política institucional pareciam estar se fechando novamente. (p. 213)

Malgrado as críticas apresentadas em relação à participação dos poderes constituídos ao longo do processo constituinte (extremamente válidas, diga-se de passagem), o que implicou uma modificação da redação original proposta pela Assembleia Constituinte, certo é que as alterações perpetradas em meio aos acordos políticos não tiveram o condão de desqualificar a qualidade intrínseca do popular no novo texto constitucional e, de certa forma, uma certa correspondência com os anseios populares em favor da desconstrução da antiga sistemática colonial atrelada à estruturação do Estado-nação. Chama-se atenção ao fato de que, ainda que com alterações, o texto final foi referendado e chancelado pela população boliviana.

Dentre as grandes transformações que vieram com o novo texto constitucional – boa parte delas já destacadas no primeiro capítulo deste estudo –, vale frisar a questão da plurinacionalidade (com inúmeros conseqüências no ordenamento vigente, principalmente no que toca à questão das autonomias e à justiça indígena) a qual representa um novo e inédito atendimento e respeito à diversidade de povos inseridos no território bolivianos. A Constituição de 2009 representa deveras uma guinada/viragem histórica (ainda que não perfeita, ou seja, nos moldes inicialmente idealizados pela Constituinte) que traz à lume a maioria da população que, como já parafraseado anteriormente, mais parecia estrangeira na própria terra. O reconhecimento da plurinacionalidade sem dúvida representa um aspecto um tanto peculiar que preza por uma ecologia de saberes:

À medida que o Estado Plurinacional se desenvolve, novas formas de lidar com diferenças culturais emergem. Para além do embate entre universalistas e relativistas, a plurinacionalidade é fundada na certeza incompletude de cada cultura, iluminando um diálogo aberto e inclusivo, pautado pelo mútuo reconhecimento. (AFONSO; MAGALHÃES, 2012, p. 469)

A seu turno, o bom andamento ou higidez da plurinacionalidade não depende apenas da sua previsão no principal documento estatal. A formalização é importante, mas não dispensa determinada postura para sua manutenção ou concretização. A continuidade do projeto transformador depende da união e constante vigilância do povo em impedir que possíveis investidas eivadas de retrocesso emanadas dos poderes constituídos tolham os avanços já conseguidos; afinal, não é demais lembrar que o processo constituinte boliviano foi extremamente áduo, conturbado e complexo – o antigo não se resignou ao novo, teve que “engoli-lo” – permanecendo por vívido no plano de fundo. A população deve se manter

vigilante para que as antigas estruturas e sistemáticas coloniais-excluidoras não voltem à tona. Nesse sentido, o alerta de Garcés V. (2009, p. 185) é ponderado:

Desse modo, fica claro que o Estado Plurinacional será alcançado não na medida em que ele estiver consignado na Constituição, mas, sim, na medida em que for mantida a mobilização social que deslançou o processo constituinte, na medida em que for mantida a potência do poder constituinte (Negri 1994) – de maneira tal que o exposto nessa comunicação não queira ser uma declaração de pureza política das propostas indígenas sobre a plurinacionalidade. Sabemos que, como qualquer aposta política proposta a partir dos atores submetidos, esta se move em meio a um contínuo jogo de resistência e dominação (Chatterjee 1993; Guha 1982); porém, é importante evidenciar o esforço de apoio aos processos de recuperação do poder da sociedade civil popular e indígena, mais além do esforço de salvar o Estado – para que não terminemos vestindo o mesmo cavaleiro com um novo paletó.

E o papel do direito no Estado plurinacional (juntamente com uma nova postura por parte dos Poderes que lhe compõem) é imprescindível para que se conceba e se sustente uma democracia igualitária, entendida por Chivi Vargas (2009, p. 165) como um passo qualitativamente superior da democracia participativa passível de ser atingida apenas por meio de mecanismos de descolonização institucional no bojo do próprio Estado – “Descolonizar o Estado a partir do Estado”, reflete. E em continuidade, argumenta:

O novo direito programado na Constituição Política encontra suas raízes na resistência indígena. Essa resistência não aconteceu com ajuda do conhecimento jurídico tradicional; ao contrário, o novo direito emerge a partir de vertentes clandestinas, porém fortemente reais.

O novo direito, que se sustenta no “Plurinacional Comunitário”, é o ponto de ruptura com a regulamentação, a domesticação e o disciplinamento social, e é o ponto de partida da emancipação e da ação rebelde de indivíduos e coletividades. (2009, p. 165)

Isso reflete diretamente na qualidade da democracia boliviana, composta, nos termos do art. 11.I da Constituição, pelo tradicional sistema representativo, participativa em sentido amplo (inclusos, aqui, portanto, os mecanismos de democracia direta) e comunitária (ou seja, às nações e povos indígena originário camponeses é dada a possibilidade do estabelecimento das normas e dos procedimentos que regerão a eleição, a designação ou a nomeação de seus representantes e autoridades).

A nova concepção de Estado Plurinacional envolve o reconhecimento – na linha sustentada por Mayorga (2011, p. 39) – de direitos a um novo sujeito coletivo identificado por meio de critérios de identidade étnica e cultural, isto é, às “nações e povos indígena originários camponeses”, conferindo-lhes o direito à participação política, à presença nos órgãos do Estado, ao autogoverno e à autonomia territorial – “[...] povos que devem ser consultados previamente à autorização de investimentos produtivos, reconhecer suas línguas como idiomas oficiais e

suas normas de justiça consuetudinária com o mesmo alcance que o direito positivo"⁴³ (tradução nossa), aclara.

Considerando-se que os holofotes da presente pesquisa encontram foco sobre o prisma participativo, cumpre-nos analisar as aberturas democráticas a uma população ansiosa por poder fazer a diferença, por se fazer presente.

Basicamente, já no início da Constituição, precisamente no art. 11, inc. II, item 1, o texto boliviano esclarece que a democracia direta e participativa se dará por meio de referendo, por iniciativa legislativa cidadã, por revocatória de mandato, por assembleia, por *calbildo* e por meio de consulta prévia. Ainda, finaliza que as assembleias e os *cabildos* terão caráter deliberativo conforme a lei. Num sentido mais amplo e deliberativo, a nível constitucional constam outras possibilidades de participação popular, como será visto a seguir. Porém, sem prejuízo, vale desde já referenciar – a nível infraconstitucional – a *Ley del Régimen Electoral*, a Lei nº. 26 de 30 de junho de 2010, a qual delinea essas formas de participação popular mencionadas.

Embora sejamos adeptos da constitucionalização do direito, com o texto constitucional irradiando e impregnando todo o ordenamento jurídico de forma escalonada em relação às demais espécies normativas, por uma questão pura e simplesmente didática, sem qualquer outra pretensão, opta-se pela abordagem dos mecanismos participativos a partir da Lei nº. 26/2010, que traz de forma mais organizada as nuances de cada um.

No Título II (*Democracia Directa y Participativa*), o mecanismo que o inaugura é o Referendo, a partir do art. 12. Mediante sufrágio universal, a população pode decidir sobre normas, políticas ou assuntos de interesse público, como ali consta, observado o âmbito inerente à matéria tratada, se nacional, departamental ou municipal. No art. 14, constam as matérias excluídas do referendo, *e.g.*, a unidade e integridade do Estado Plurinacional, a vigência dos direitos humanos, impostos, as bases fundamentais do Estado, dentre outras. Em todo caso, destaca-se o art. 15, dispositivo que determina que as decisões referendárias terão vigência imediata e obrigatória, de caráter vinculante; sendo que as autoridades e instâncias competentes responsabilizam-se pela sua oportuna e eficaz aplicação. Tratando do caso de iniciativa popular para o referendo, o art. 16 aponta qual o quórum necessário a nível nacional, departamental e municipal. Para exemplificar, no âmbito nacional (obviamente mais abrangente), essa iniciativa

⁴³ No original: “[...] pueblos a los que debe consultarse previamente a la autorización de inversiones productivas, reconocerse sus lenguas como idiomas oficiales y sus normas de justicia consuetudinaria con el mismo rango que al derecho positivo [...]”.

deve ser supedaneada com pelo menos 20% de assinaturas e impressões digitais do eleitorado nacional no momento da proposição, da iniciativa; porcentagem na qual deve contar com pelo menos 15% do padrão de cada departamento. Cumprida essa etapa inicial, o art. 19 estabelece o procedimento a ser seguido pela iniciativa popular; ao passo que o art. 21, que delimita o regime a ser adotado, dentre as suas disposições, impera que a validade do referendo dependerá da votação de pelo menos 50% mais 1 dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral e se os votos válidos são mais que a somatória total dos votos brancos e nulos; por fim, o referendo será positivo desde que obtida maioria simples dos votos válidos.

Outros referendos valem ser citados, tais como com relação a tratados internacionais (art. 22, da Lei nº. 26/2010 e 257, inc. II, da Constituição e art. 259 da Constituição), autonomias indígenas (arts. 294, inc. II, e 296, inc. II, da Constituição) e questões envolvendo as autonomias departamentais ou regionais (arts. 274 e 280, inc. III, da Constituição, respectivamente, e art. 24 da Lei nº. 26/2010).

Todavia, talvez os referendos mais estratégicos sejam para a convocação da Assembleia Constituinte (reforma total) ou para reforma parcial da Constituição (art. 411, incs. I e II, respectivamente, e 23 da Lei nº. 26/2010). Para a reforma total ou reformas que afetem as bases fundamentais do texto, os direitos, deveres e garantias, ou sua primazia, segundo o inc. I do art. 411, no caso de iniciativa cidadã/popular, a convocatória deve contar com pelo menos 20% do eleitorado; se a iniciativa partir dos membros da Assembleia Legislativa Plurinacional, deverá esta contar com maioria absoluta destes; ou, ainda, a iniciativa pode partir do Presidente ou Presidenta da República. Nesse primeiro caso, o mandamento constitucional é de que a Assembleia Constituinte aprovará o novo texto constitucional desde que atingida a votação por dois terços do total de seus membros *presentes*, sendo que a vigência da reforma estará condicionada a referendo constitucional aprobatório. De outro norte, na segunda hipótese, a de reforma parcial, a iniciativa popular deve se dar com pelo menos 20% do eleitorado; mediante lei da Assembleia Legislativa Plurinacional aprovada por dois terços do total de membros presente. Em todo caso, será necessário referendo constitucional chancelador da reforma. Mas um importante detalhe há de ser percebido, como notado por Acunha (2019, p. 164): o regramento constitucional boliviano impede qualquer possibilidade de reforma da Constituição sem a participação popular; no caso de reforma total, a participação popular é imprescindível tanto no início do processo (uma vez que deve haver referendo para convocação da Assembleia Constituinte) como no final para chancelar o novo texto; a seu turno, no caso de reforma parcial do texto constitucional, instar previamente a população é uma faculdade na etapa de proposta, conquanto a chancela popular referendária mantém-se obrigatória.

Na ordem da Lei nº. 26/2010, o próximo mecanismo apresentado se refere à revocatória de mandato, no seu art. 25, com previsão constitucional no art. 240. Por esses dispositivos, todo aquele que ocupe cargo eleito por voto popular poderá ter seu mandato atingido, salvo as autoridades do Órgão Judicial e do Tribunal Constitucional Plurinacional. A iniciativa só poderá se dar por iniciativa popular depois de transcorrido pelo menos metade do período do mandato e antes de último ano da gestão do eleito. Quanto ao quórum necessário, a Constituição boliviana estabelece pelo menos 15% dos votantes da respectiva circunscrição que elegeu o servidor(a). Contudo, o art. 26 da Lei nº. 26/2010 traz porcentagens diferenciados dependendo do âmbito no qual se pretende a revocatória. Ademais, o resultado da revocatória só será válido de houver votação de pelo menos 50% mais 1 dos cidadãos inscritos na respectiva circunscrição eleitoral. Quanto ao resultado, só se dará a revocatória se o número de votos de “sim” for superior e esse número e porcentagem de votos válidos for superior ao número e porcentagem de votos válidos com que foi eleita a autoridade (art. 31 da Lei nº. 26/2010).

No que tange à iniciativa legislativa, os arts. 162 e seguintes da Constituição possibilitam à população – “*ciudadanas y ciudadanos*” – essa possibilidade. A Lei nº. 26/2010 não traz um procedimento específico a respeito; ela se limita apenas a mencionar a possibilidade; isso quando trata dos princípios envolvidos (art. 2º, item “d”) ou dos direitos políticos no marco da democracia intercultural (art. 4º, item “e”). Não se verifica um regramento de âmbito nacional específico, porém, o Regramento Geral da Câmara dos Deputados, nos arts. 7º e 116, item “a”, fornece um norte ao estabelecer que é esta Câmara que dará o andamento ao projeto de lei de iniciativa cidadã apresentada.

Sobre as Assembleias e os Cabildos, previstos constitucionalmente no art. 11, inc. II, item 1, têm eles expressamente o caráter deliberativo, não vinculante; devendo, contudo, as autoridades e representantes em todos os níveis de decisão correspondentes levá-las em consideração (art. 35 da Lei nº. 26/2010). De modo geral, esses mecanismos dizem respeito à participação cidadã, mediante reuniões públicas, com pronunciamento direto sobre políticas e assuntos de interesse coletivo. Sua iniciativa está ligada aos cidadãos, às organizações da sociedade civil e às organizações das nações e povos indígenas (art. 35), tudo acompanhado pelo Órgão Eleitoral Plurinacional através do Serviço Intercultural de Fortalecimento Democrático.

Outro mecanismo constitucionalmente admitido é a consulta prévia (que pode se dar, a depender do caso, em âmbito nacional, departamental ou local), fixada por diversas vezes pela Constituição, tal como ocorre na atuação do Estado na economia (art. 316, itens 1 e 9) e, especialmente, quando envolve interesses das populações indígenas (arts. 30, inc. II, item 15;

290; 293, inc. I; 294, inc. I; 295, inc. I; 304, inc. I, item 21; 352; e 403, inc. I) ou questões ambientais que envolvem decisões que afetarão a qualidade do meio ambiente (art. 343). Sobre o alcance do dispositivo, o art. 39 da Lei nº. 26/2010 esclarece que a consulta prévia é um mecanismo obrigatório que deve ser realizado antes da tomada de decisões que envolverão a realização de projetos, obras ou atividades relativas à exploração de recursos naturais. Mas antes disso, impera-se que a população envolvida participará de forma livre, prévia e informada. Não bastasse, no caso de o assunto envolver diretamente as nações e os povos indígenas originários, respeitar-se-a suas normas e procedimentos próprios. Por fim, o dispositivo afirma que as conclusões, acordos ou decisões tomadas na consulta prévia não têm caráter vinculante, muito embora deverão ser considerados pelas autoridades e representantes nos níveis em que corresponda/repercute a decisão.

Ademais, há a possibilidade de eleição por sufrágio universal para os integrantes das Cortes Superiores do Poder Judicial (com destaque especial para o Tribunal Constitucional Plurinacional), como se observa a partir do procedimento insculpido nos arts. 75 e seguintes da Lei nº. 26/2010 – Pérez Flores, Mendonça Cunha Filho e Luiz Coelho (2010, p. 76) reconhecem o mecanismo como uma forma de participação, mas o inserem numa categoria do que denominam de “representação ampliada”.

Não obstante, esses mesmos autores, dentro dos mecanismos participativos, relembram a existência de mecanismos populares de controle e prestação de contas, tais como os exercidos por meio da Função de Controle, Defesa da Sociedade e Estado (incluídos aí o Ministério Público, *Defensoría del Pueblo* e a Controladoria Geral da República), previstos entre os artigos 213 e 231 da Constituição boliviana; bem como a participação da sociedade civil organizada na fiscalização, denúncia de possíveis casos de revogação e controle da gestão pública em todos os níveis estatais e de qualquer empresa que se utilize de recursos públicos, conforme artigos 241 e 242. Nesses últimos dois dispositivos constitucionais, acrescenta-se, são previstos mecanismos de cogestão em que a sociedade civil organizada participa do desenho das políticas públicas e de gestão (PÉREZ FLORES, MENDONÇA CUNHA FILHO, LUIZ COELHO, 2010, p. 76-77).

Ainda que em virtude da pressão do antigo sobre o novo no mais recente processo constituinte boliviano tenha sido impossibilitada a existência de mudanças mais drásticas em relação à antiga ordem – como discorrido anteriormente –, verifica-se pelos mecanismos participativos supramencionados uma dinâmica um tanto diversa daquela de outrora em que a população era simplesmente apartada de qualquer ingerência nos assuntos estatais. A inclusão popular numa nova reestruturação do pacto social (na qual também participou decisivamente a

população) com esses mecanismos participativos em sentido amplo permitiu sem dúvida alguma a alteração do semblante social boliviano. Determinadas medidas econômicas iniciais no novo contexto constitucional também foram decisivas na guinada social boliviana, tais como a nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006, como já abordado, e outras medidas (como a pluralização da economia) que no todo foram chamadas de “modelo econômico social comunitário produtivo” – tudo aliado a maiores investimentos em políticas públicas, tais como o *Bono Juacinto Pinto* (para estudantes), o *Renta Signidad* (para idosos) e o *Bono Juana Azurduy* (para mulheres grávidas ou com filhos até 02 anos de idade em situação de vulnerabilidade social).

Além dos dados anteriormente trazidos a lume da pesquisa de Martínez Dalmau (2018) sobre se as Constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram, é válido ainda trazer mais algumas complementações em relação aos avanços obtidos na Bolívia.

Alguns dados interessantes são trazidos por Javier Aliaga (2016), relativos ao governo de Evo Morales, oportunidade em que destaca, no período entre 2006 e 2014, a redução da extrema pobreza (menos de US\$ 1 de renda por dia) de 38,2% para 17%, bem como o crescimento médio boliviano de 5,1% no mesmo período. Os números surpreenderam a todos – sustenta – na medida em que a Bolívia sempre apresentou os piores desempenhos econômicos regionais em meio a agudas crises políticas e sociais. O que adjetiva de “milagre boliviano” teria raiz numa economia com altos preços das matérias-primas, especialmente do gás natural.

Embora à época do seu escrito Aliaga tenha manifestado preocupação com os rumos do governo Morales a partir de 2015, ocasião em que os preços das receitas provenientes do setor energético despencaram em razão do fim do ciclo mundial dos preços altos do petróleo, dados mais atuais do Banco Mundial (2018) permitem observar a melhora no PIB (US\$ “*a precios actuales*”) de 11,452 bilhões em 2006 foi a 40,288 bilhões em 2018; bem como na taxa de incidência da pobreza caiu de 59,9% em 2006 para 34,6% em 2018⁴⁴. Em contrapartida, segundo dados do angariados pela BBC (2019) com suporte em informações do Banco Interamericano de Desenvolvimento, ainda que Morales tenha mantido um nível de crescimento e controle da inflação com desaceleração chegando perto de 2% em 2018, indicadores relativos às contas públicas demonstram um sinal vermelho desde o ano de 2014. Como informado, tem-se que em 2018 o déficit chegou a 8,3% do PIB. Ainda, a exploração de *commodities* (que inclui

⁴⁴ Para maior profundidade, vale à pena conferir também os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) do Estado Plurinacional de Bolivia no sítio: <https://www.ine.gob.bo/>.

o gás natural) tem sido impactada pela desaceleração de parceiros como o Brasil e Argentina, países que compram cerca de um terço de tudo o que os bolivianos exportam. Mesmo com a diversificação da economia, essa medida não tem sido suficiente e vem contribuindo para o crescente endividamento que passou, em 2008, de 36,8% do PIB para 53,8% em 2019⁴⁵.

No entanto, em que pesem os avanços, os novos ares democráticos na Bolívia têm estado em risco e topado com as várias tentativas de Evo Morales em se perpetuar no poder utilizando-se de populismo e amparado juridicamente. Acunha (2019, p. 196-198) bem lembra a saga do esforço de Morales em se perpetuar no poder. O desconforto democrático inicial já se configuraria já quando em 2014 o líder é reeleito mesmo o art. 168 da Constituição proibindo uma reeleição contínua mais de uma vez, ou seja, Evo foi “re-reeleito” a mais um mandato de cinco anos. O inciso II da Primeira Disposição Transitória da Constituição de 2009, embora estabelecesse que os mandatos anteriores à nova Constituição seriam levados em conta no cômputo do tempo para novos períodos de funções, o inciso II do artigo 4º da Lei de Aplicação Normativa (chancelada pela Assembleia Legislativa Plurinacional, em maio de 2013, nos termos do art. 158, item 3, da Constituição, que lhe dá competência para interpretar leis) estabeleceu que: referida disposição sé seria aplicável àquelas autoridade que depois de 22 de janeiro de 2010 continuaram exercendo cargos públicos, sem nova eleição, designação ou nomeação⁴⁶. A celeuma acabou chegando ao Tribunal Constitucional Boliviano, que pela sentença nº. 003/2013, expediente 02856-2013-06-CCP, de 25 de abril de 2013, afirmou ser constitucional a lei da Assembleia e permitiu a candidatura de Morales para 2014, o qual de fato foi reeleito, estendendo seu mandato até 2020.

Seriam 15 anos no poder ininterruptos. Mas, não bastasse, já visando sua candidatura a uma nova presidência em 2019, o líder aymara, com um discurso populista, procurou infundir medo ao sustentar uma preocupação com retrocessos das conquistas dos últimos anos caso a direita assumisse o poder, ao mesmo tempo em que, em articulação junto à Legislativo (aproveitando-se da maioria governista no parlamento), pretendeu, por meio de referendo (de 21 de fevereiro de 2016), o aval popular para reformar o art. 168 da Constituição de modo a permitir uma reeleição ilimitada sua.

⁴⁵ Para se ter uma ideia, a matéria jornalística, ainda, informa qual é o percentual brasileiro correspondente em 2019, que é de 80% do PIB.

⁴⁶ Tal disposição, no original, assim consta: “Artículo 4º.- (Reelección del Presidente y Vicepresidente del Estado). [...] II. La prescripción contenida en la Disposición Transitoria Primera, Parágrafo II, de la Constitución Política del Estado, es aplicable a las autoridades que después del 22 de enero de 2010, continuaron ejerciendo cargos públicos, sin nueva elección, designación o nombramiento.” (BOLIVIA, 2013)

Contudo, em que pese sua popularidade, Evo Morales é derrotado com pequena diferença nas urnas, sendo que 51,30 % dos votos foram “não” para a reforma, enquanto que 48,70 % foram pelo “sim”, segundo o resultado do Órgão Electoral Plurinacional – OEP (BOLIVIA, 2016)⁴⁷. Irresignado, Morales passou a sustentar ter sido vítima de manobras mentirosas por parte da oposição. Ou melhor,

Os governistas argumentaram na época que os bolivianos votaram enganados por uma campanha elaborada pelos opositores e a embaixada dos Estados Unidos para desprestigiar Morales. A data do referendo foi batizada como "Dia da Mentira", enquanto aliados do presidente já começavam a analisar outras opções para permitir uma nova candidatura.... (EFE, 2019)

E assim foi feito. Deputados do MAS instaram o Tribunal Constitucional Plurinacional numa ação de controle abstrata para que fosse afastada a limitação constitucional quanto às reeleições. Sobre esse contexto, a crítica de Acunha (2019, p. 199) é extremamente válida:

[...]Além de pouco comum (já que a medida pretendia a declaração de inaplicabilidade de normas originárias da Constituição por suposta contradição interna com outros dispositivos constitucionais originários, além de violação a regras oriundas da Convenção Interamericana de Direitos Humanos), a medida contrariava a vontade já expressada pela população boliviana no referendo de 2016.

E em questionável decisão da Corte Constitucional boliviana, a Sentença Constitucional Plurinacional 0084/2017, de 28 de novembro de 2017, com um contorcionismo exegético criticável, especialmente da Convenção Internacional de Direitos Humanos, entendeu – em apertada síntese – haver violação aos direitos humanos dos candidatos a cargos eletivos a manutenção do limite constitucional das reeleições⁴⁸. Em crítica a essa condescendência da Corte Constitucional boliviana para com os interesses de Evo Morales, a agência de notícias EFE (2019) assim aduziu:

Em setembro de 2017, parlamentares governistas recorreram novamente ao Tribunal Constitucional para pedir que vários artigos da Constituição e da Lei de Regime Eleitoral que impediam uma nova candidatura de Morales fossem considerados ilegais.

⁴⁷ Houve matéria jornalística que ao comentar o episódio, em uma de suas passagens, lembrou: “O revés de Morales se soma a outros sofridos por seus colegas de ideologia, que buscavam se perpetuar no poder, como no caso dos Kirchner na Argentina e da derrota do governo na Venezuela, nas eleições legislativas de dezembro passado.” (FRANCE PRESSE, 2016)

⁴⁸ Para consulta na íntegra da referida decisão do Tribunal Constitucional Plurinacional, consultar: <https://edwinfigueroag.files.wordpress.com/2017/12/sentencia-0084-2017-tcp-bolivia-reeleccion-evo-morales.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2019.

A manobra foi criticada pela oposição e por parte de organizações sociais criadas após o referendo de 2016 para pedir respeito ao resultado da consulta popular.

Em meio à pressão, em novembro do mesmo ano, o Tribunal Constitucional aprovou a reeleição indefinida, alegando que o direito do presidente a ser reeleito e do povo escolhê-lo deve ser respeitado. A justificativa foi retirada do artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada pela Bolívia.

A ironia é que o Tribunal Constitucional contrariava, a pedido de Morales, a Constituição elaborada e promulgada por ele próprio.

O tribunal seguia assim o precedente aberto pelo artigo em 2003, na Costa Rica, com Óscar Arias, e seguido depois por Daniel Ortega, na Nicarágua, em 2014, e Juan Orlando Hernández, em Honduras, no ano seguinte.

Evo Morales teve grande participação e influência na confecção da nova Constituição boliviana de 2009, na reestruturação de um novo Estado que ouvisse e incluísse um povo (na maior parte indígena ou descentente indígena) marginalizado, o que de certa forma reforçou um tanto sua popularidade. Infelizmente, o presidente indígena procurou serpear por veredas antidemocráticas ao tentar se perpetuar no poder com a justificativa de ser em prol da população e da salvaguarda das conquistas sociais havidas. Ao que se percebe, o governante já não procura no povo um fim, mas sim um meio, um instrumento para se perpetuar no poder – seguindo a tradição histórica latino-americana numa espécie de “canto das sereias”. Assiste razão a Acunha (2019, p. 202) quando deduz do modo de agir de Morales uma hipótese de *autoritarismo competitivo* (explanados por David Landau e Ozan Varol), no qual o “[...] projeto político autoritário usa exatamente elementos democráticos de legitimação (como as eleições, ou uma liberdade de imprensa ‘vigilada’), etc. como maneira de repelir as críticas internas e externas”. A alternância de poder é de suma importância para a higidez e revigoramento democráticos, o que não tem sido respeitado na Bolívia. Se a legitimidade do novo constitucionalismo americano – que o inclui, como visto, como uma teoria da Constituição, está na chancela pelo povo, salvo melhor juízo a retórica populista (travestida de “democrática”) de que uma reeleição ilimitada estaria atendendo aos anseios populares é desprovida de qualquer validade na medida em que revela-se em verdadeira armadilha, um abuso, o que envolve o que se tem sofisticadamente – e com razão – denominado de constitucionalismo abusivo.

O hiperpresidencialismo boliviano (e seus conseqüências) de certa forma, assim como no caso equatoriano, embora em menor medida, tem ligação também com a estrutura orgânica – a distribuição de poder – na Constituição. Esse aspecto normativo pode ser encarado como um elemento da velha estrutura de poder na nova dinâmica, uma contaminação, um resquício, ou melhor, uma *continuidade*; afinal, no sistema de freios e contrapesos anteriores já existia a saliência/preponderância do Executivo sobre os demais Poderes, o que não permitia um real equilíbrio no sistema dos freios e contrapesos. O presidente boliviano tem o condão, por

exemplo, de indicar – nos termos do art. 172, item 21 da Constituição – um dos membros do Órgão Eleitoral, não estando ele submetido à regra do sufrágio universal. A posição é estratégica visto que tem ingerência direta na organização das eleições para todos os cargos eletivos, especialmente em relação aos mandatos no Judiciário, Legislativo e Executivo (presidencial). O Presidente, nos termos do art. 230, inc. II, da Constituição, pode ainda indicar o titular da Procuradoria Geral do Estado; e o art. 158, item 11, estabelece que ante uma inércia do Legislativo (Assembleia Legislativa Plurinacional) em deliberar a respeito do Orçamento Geral do Estado por ele apresentado no prazo de 60 dias, a aprovação seria tácita (“[...] Em caso de não ser aprovado neste prazo, o projeto se dará por aprovado” – tradução livre). Mas para além da questão normativa, o hiperpresidencialismo boliviano tem um aspecto também bastante conjuntural, na medida em que as articulações políticas do MAS o fez o partido dominante na Assembleia Legislativa; logo, afinado e “capitaneado” com os interesses de Morales, o qual acaba submetendo inclusive o Tribunal Constitucional Plurinacional aos seus interesses escusos. Hervé do Alto (2018), ao discorrer sobre o MAS e as fragmentações internas do partido, assim pontuou:

“Mandar obedecendo”: pronunciada por Evo Morales em 21 de janeiro de 2006, às vésperas de sua primeira posse presidencial, essa máxima emprestada do subcomandante Marcos simbolizava o compromisso do líder indígena e sindicalista boliviano de governar com os movimentos sociais que o tinham levado ao poder. Sua vitória, obtida com 53,7% dos votos em 18 de dezembro de 2005, aparecia como a tradução eleitoral de vários anos de intensas mobilizações antiliberais. Concebido como um instrumento político a serviço das organizações populares, seu partido, o Movimiento al Socialismo (MAS), incorporava então a vontade de fazer política de uma maneira diferente.

Depois de mais de uma década, no entanto, essa ferramenta democrática parece ter se transformado em uma máquina de guerra dedicada principalmente a garantir a permanência de Morales à frente do Estado, como evidenciado pela mobilização do partido em favor de sua reeleição. No entanto, esse desenvolvimento não pode ser atribuído unicamente às ambições de seu líder, sob pena de esconder um problema mais profundo: a dificuldade estrutural que o MAS enfrenta para fazer a ligação entre um governo que luta contra as vicissitudes do poder e as organizações sociais sempre inclinadas – apesar de sua crescente institucionalização – a protestar nas ruas para defender os interesses de suas bases.

E ao visualizar um horizonte político limitado depois de sua tratativa, concluiu:

O fato é que a “democracia corporativista” peculiar ao MAS, originalmente caracterizada por suas dimensões participativa e emancipatória, hoje mostra seus limites. A tendência recorrente à contestação das organizações que integram o partido ilustra como seus líderes ainda podem ser chamados à ordem por bases preocupadas com seus interesses. Mas essa ebulição, contida em uma estrutura estritamente sindical, também expressa a incapacidade crônica do MAS de “ser um partido”, ou seja, de desenvolver um projeto político comum ao conjunto da Bolívia popular, transcendendo os corporativismos.

Nesse contexto, a batalha pela reeleição obviamente consagra o lugar central de Morales, sem o qual o espaço partidário seria ameaçado de implosão. Mas ela também contribui para atribuir ao partido uma única função: exigir das organizações de base que cerrem fileiras apesar das divergências ocasionais que possam ocorrer entre elas ou em relação ao governo. Isso também limita o horizonte político do MAS à simples preservação do controle do aparelho estatal, já que parece entendido pelo governo que ele é a única garantia dessa Bolívia, nova, pluralista, mais igualitária, que ele ajudou a construir. (ALTO, 2018)

Na sequência, na persecução de seus objetivos o presidente, além de contrariar a vontade da população externada no referendo de 2016, sobretudo regra constitucional, ainda entrou em conflito com interesses indígenas em questão pública e notoriamente conhecida, que é a questão da construção de uma estrada de interligação entre Cochabamba e Beni, que cortaria o Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS). A população indígena diretamente envolvida é contra a construção da estrada (que mira a expansão da exploração das reservas naturais do país), especialmente em razão do impacto ambiental que ela provocaria. Stefanoni, em 2010, ao comentar as condutas do governo e suas contradições, chegou a criticar na oportunidade que ele passa uma determinada imagem ao exterior enquanto no interior pratica o inverso. Tais condutas, segundo o autor, envolvem principalmente a questão da mineração, o imbróglio da estrada no TIPNIS (não beneficiando os indígenas, mas colonizadores, cocaleros e comerciantes cochabambinos) e uma estrada que passa pelo Parque Nacional Madidi (prejudicando as comunidades takanas ao mesmo tempo em que beneficia colonizadores e cocaleros)

Está claro que o discurso eco-pachamámico é preponderante quando feito para o exterior, porque para consumo interno predomina uma retórica mais vinculada ao imaginário desenvolvimentista, com um Estado forte e redistributivo que é muito popular. Com efeito, a Bolívia segue como um país sustentado num modelo essencialmente extrativista, e na gestão Morales é a mineração [...].

Desta forma, hoje o modelo boliviano está na prática mais perto do neo-extrativismo desenvolvimentista de vários países vizinhos que de um modelo alternativo ao desenvolvimento clássico, cujos fundamentos se encontram difusamente inscritos na fórmula do “viver bem”.

“Muitas ONG’s dizem ‘não ao petróleo e à mineração’, porém, do que vai viver a Bolívia? Com que dinheiro vamos pagar o (bônus) Juancito Pinto?”, perguntou Evo Morales para justificar a exploração no norte amazônico do departamento de La Paz, diante das pressões de ONG’s e de indígenas. (STEFANONI, 2010, p. 127-128)

Outrossim, as condutas de Morales e a ascensão das multinacionais no país renderam a seguinte crítica do empresário Samuel Doria Medina, segundo colocado nas eleições presidenciais bolivianas de 2014: “capitalismo para seus amigos e socialismo para seus inimigos”; ao mesmo tempo em que ataca o capitalismo internacional, é amigo de grandes capitalistas (MIRANDA, 2019).

Em 20 de outubro de 2019, durante a redação da presente pesquisa, finalmente ocorreu a tensa eleição presidencial na Bolívia. O resultado final girou em torno do seguinte percentual: 47,07 % a Evo Morales e 36,51% a Carlos Mesa. Nos termos do art. 166, inc. I, da Constituição boliviana, a candidatura vencedora será aquela que contar pelo menos 50 % mais 1 dos votos válidos ou que tenha obtido minimamente 40 % dos votos válidos, mas com uma diferença de menos de 10 % em relação ao segundo candidato colocado. Ou seja, por pequena diferença percentual Evo Morales foi reeleito ao quarto mandato.

Ocorre que esse resultado se deu em condições, estranhas, desacreditadas, ou melhor, um tanto “nebulosas”, para ser eufemista. Enquanto ocorriam as apurações dos votos, havia dois métodos do Órgão Eleitoral o ato. Um deles, o de transmissão rápida de resultados preliminares – apelidado de “Trep” – acusava preliminarmente 83% de votos apurados, havendo diferença entre Morales e Mesa de apenas 8 %, o que revelava uma forte tendência/probabilidade de um segundo turno. No entanto, subitamente a atualização do sistema rápido foi interrompida ao passo que a contagem manual – a geral – continuou. Quando restabelecido, o sistema acusava que Morales tinha batido a diferença de 10 % em relação ao candidato Carlos Mesas, o que lhe reelegia presidente.

Imediatamente ao “infortúnio”, os protestos sublimaram por toda a Bolívia. Em seguida, o vice-presidente do Tribunal Supremo Eleitoral boliviano – Antonio Costas –, sob a justificativa de um “desacordo” com a decisão que suspendeu a publicação no sistema rápido, renunciou. E a oposição vociferava a ocorrência de fraude eleitoral em um conluio entre a Justiça Eleitoral e Evo Morales. Desta forma, não respeitaria o resultado. E a violência começou a tomar conta das ruas bolivianas.

Em auditoria às eleições, a Organização dos Estados Americanos (OEA), cujo trabalho não foi bem-vindo pela oposição (que passou a exigir novas eleições) em virtude de estar desconfiada de que fosse um estratagema por parte do governo por meio de uma mancomunação, identificou graves problemas na apuração dos quais se denota fraude. Conforme amplamente divulgado pela imprensa jornalística, a exemplo do G1 Mundo (2019), identificou-se problemas em etapas do processo, tais como na tecnologia da eleição, na cadeia de custódia, na integridade das atas eleitorais e nas projeções estatísticas. De fato, no informe apresentado pela OEA ao Conselho Permanente sobre a análise de integridade eleitoral boliviana por parte do Departamento para a Cooperação e Observação Eleitoral (2019), dentre as informações prestadas, a organização identificou sistemas de transmissão de resultados eleitorais preliminares (TREP) e de cômputo definitivo viciados; falsificação de assinaturas e alteração de atas; cadeia de custódia deficiente; e tendência mostrada no último 5% altamente

improvável, ou seja, nos últimos 5% do cômputo (nos 290.402 votos), Morales ganhou com 60,5% dos votos, enquanto que Carlos Mesa teve somente 23,8%, o que indica que o primeiro aumenta em média 15% em comparação com os 95% anteriores, fato que é muito incomum. Com base nisso, alguns excertos do relatório valem ser citados:

Com base no trabalho da equipe de auditoria, chegou-se às seguintes conclusões: Nos quatro elementos revisados (tecnologia, cadeia de custódia, integridade das atas e projeções estatísticas) se encontraram irregularidades, que variam desde muito graves a indicativas. A razão pela qual se fez um estudo tão aprofundado, foi justamente para cruzar informação e garantir que as irregularidades encontradas não fossem superficiais e que a equipe de auditoria pudesse ter plena certeza de suas conclusões.

No componente informático se descobriram falhas graves de segurança nos sistemas tanto TREP quanto no cômputo final. Além disso, foi descoberta uma clara manipulação do sistema TREP que afetou tanto os resultados do dito sistema, como os de cômputo final.

A existência de 1.575 atas TREP no cálculo final corresponde a aproximadamente 350 mil votos. A margem de vitória no primeiro turno é menor do que 40 mil votos. Portanto, uma irregularidade dessas dimensões é determinante para o resultado.

A existência de atas físicas com alterações e assinaturas falsas também impacta a integridade do cômputo final.

Tendo em conta as projeções estatísticas, é provável que o candidato Morales estava em primeiro lugar e o candidato Mesa em segundo. No entanto, é improvável estatisticamente que Morales tenha obtido o 10% de diferença para evitar um segundo turno.

A equipe de auditoria não pode validar os resultados da presente eleição, pelo que recomendou outro processo eleitoral. Assim mesmo, assinalou-se que qualquer processo futuro deveria contar com novas autoridades eleitorais para poder levar a cabo comícios confiáveis.

Apesar de já não estar no local, a equipe de auditores continua neste momento recebendo e processando grande quantidade de informação e provas que confirmam as constatações apresentadas no informe preliminar. Ao mesmo tempo, eles já estão preparando o novo informe. (OEA, 2019, p. 5-6, tradução livre)

O presidente anunciou uma nova eleição, mas isso não bastou para acalmar os ânimos. Considerando o informe preliminar da OEA que Evo Morales havia previamente se comprometido a respeitar; considerando que após a divulgação das referidas informações as tensões só aumentaram e, com base nisso, a oposição pressionou ainda mais para que houvesse nova eleição e renúncia de Morales; considerando que as Forças Armadas “sugeriram”, com base na conjuntura, que o presidente renunciasse ao mandato⁴⁹; e considerando, depois, levantes de policias e militares em não reprimir os opositores, o resultado foi: Morales viu-se constrangido em meio a fortes protestos e ingovernabilidade a renunciar sob a justificativa de

⁴⁹ Segundo a reportagem da Folha de S.Paulo, sem prejuízo de outros meios midiáticos que podem ser consultados: “‘Depois de analisar a situação dos conflitos internos, sugerimos ao presidente de Estado que renuncie seu mandato, permitindo a pacificação e a manutenção da estabilidade, para o bem da nossa Bolívia’, diz a nota oficial do Comando das Forças Armadas.” (COLOMBO, 2019)

ser para a pacificação do país, acusando, ainda, a existência de um “golpe cívico, político e militar” em curso (acusação amplamente divulgada). Ministros ligados ao governo, como os da mineração e dos hidrocarbonetos, dentre outros políticos, renunciaram aos mandatos com a crise.

Aliás, não se olvide de que, em meio à crise, junto à renúncia de Morales, no dia 10 de novembro de 2019, a presidente do Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia, María Eugenia Choque Quispe, depois de renunciar, acabou presa em operação do Departamento de Análise Criminal e Inteligência (DACI) da Polícia Boliviana, em cumprimento de ordem judicial por suspeita de fraude na apuração das eleições. Com ela, foi preso também Antonio Costas, outro membro do tribunal. No rebuliço, Evo Morales asilou-se no México. E considerando que o ex-presidente, seu vice, os presidentes da Câmara e do Senado, bem como o vice-presidente deste último, renunciaram, a segunda vice-presidente do Senado, a opositora Jeanine Añez, que prometeu novas eleições, “justas e transparentes” – segundo ela (BBC, 2019), e respeito à Constituição, assumiu a presidência do país (sem quórum, afinal, a maioria dos parlamentares, que é ocupada pelo MAS, não participou da votação para tanto num gesto de rejeição); mas o desafio inicial, para tanto, será nomear novos membros do Tribunal Supremo Eleitoral, uma vez que há necessidade de aprovação do Congresso, ainda dominado pelo MAS. Já mudou inclusive o alto comando da polícia militar do país e empossou novos ministros. Em entrevista exclusiva à BBC (2019), a presidente interina, asseverando que Morales (que a acusou de consumir o “golpe”) saiu da Bolívia “de maneira covarde” e que seria ele tão somente o responsável pela crise boliviana ao fraudar as eleições de 20 de outubro de 2019. Añez, igualmente, argumenta que o ex-presidente não vem respeitando seu *status* de asilo no México, visto que viola os respectivos protocolos ao fazer política abertamente e não ter permissão para fazer política nessa condição. Reflete que Morales deve voltar à Bolívia e responder à Justiça, devendo haver apuração de outros muitos casos de corrupção relatados em seu governo, mas que permaneceram até o momento totalmente impunes – “[...] Como eles haviam cooptado a Justiça do país, as denúncias não foram apuradas durante todo esse tempo”. E ao afirmar que não concorreria às próximas eleições, tão somente garantindo a regularidade destas, o presidente interina lançou o seguinte ataque a Morales:

O presidente Morales destruiu a institucionalidade democrática no país. É por isso que dizemos que esse é o comportamento de todos os socialistas do século 21. Eles têm o mesmo manual de conduta e foi por isso que dissemos "já vimos este filme na Venezuela, na Nicarágua e em Cuba". (BBC, 2019)

Enquanto se redige a presente pesquisa, os confrontos violentos na Bolívia continuam, principalmente em protestos pró-Morales; bem como o atual governo reconheceu o então líder da oposição venezuelana Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela; anunciou que expulsará os diplomatas venezuelanos (representantes de Nicolás Maduro) por uma suposta intromissão nos assuntos internos do país, além da saída da Bolívia da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA); também, afirmou analisar a desvinculação boliviana da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) (AFP, 2019).

Veremos quais os próximos capítulos dessa epopeia por que passa a Bolívia. Espera-se que seja em prol da democracia e não de um retrocesso; que o povo seja novamente o fim, e não seja encarado apenas como meio de perpetuação no poder.

4 POSSIBILIDADES E LIMITES DOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

Na tratativa do capítulo anterior, para que fosse possível entender a atual dinâmica e contornos dos mecanismos de democracia participativa nos ordenamentos jurídicos do Equador e Bolívia, cujas Constituições carregam em seu âmago um caráter essencialmente popular (e, por isso mesmo, servem de vitrine ao exteriorizarem uma nova perspectiva constitucional), foram abordados os escarpados caminhos históricos pelos quais teve o Outro de percorrer para que finalmente pudesse ser visto, ouvido, participar e influenciar diretamente as decisões do Estado e, por conseguinte, sentir-se nele incluído – o que envolve um sentimento de pertencimento. Isso tudo num processo *contínuo* de aprimoração, pois é inacabado, mantém-se firme na sua *experimentação*.

A despeito de serem mecanismos não isentos de falhas ou de efetividade não tão satisfatória quanto idealizados, eles representam simultaneamente não só instrumentos de participação e de decisão, mas também de vigilância; e têm um significado ainda maior: estão inseridos na reaproximação entre o povo e seus representantes, entre os governados e seus governantes – uma relação em que a nível histórico da América Latina nunca existiu, a bem da verdade. Como já visto, a relação de subjugação colonizador-colonizado pode ter se findado formalmente, mas tem raízes tão profundas que ainda encrusta as relações político-sociais. Ainda que se critique, em tempo mais recente, uma crise de representatividade, com partidocracias e a posição meramente figurativa da população, não é exacerbado dizer que especialmente nos países andinos seus habitantes, por vasto período, sequer eram considerados peões no tabuleiro do jogo do poder, eram bastante invisíveis. Nesse aspecto, os atuais mecanismos participativos emergem como instrumental a serviço da soberania popular numa tentativa de balizamento e harmonização das relações e interesses político-sociais, de modo a impedir uma nova exclusão da população de ingerir nos assuntos Estatais.

Considerando as nuances desses mecanismos participativos nos países vizinhos analisados, já há condições de se proceder a uma análise já mais direcionada ao fim por que preza a presente pesquisa, isso a partir de um diagnóstico do quadro participativo brasileiro nos seus principais momentos históricos (dentre eles o processo constituinte de 1988); para assim e finalmente, extrair do estudo de direito comparado aquilo que as Constituições do novo constitucionalismo pluralista têm a nos oferecer, contribuir, principalmente no que diz respeito aos mecanismos de democracia participativa – quais seriam as possibilidades e limites e possibilidades a partir do viés do novo constitucionalismo latino-americano?

4.1 Da democracia brasileira: um diagnóstico da participação popular e mecanismos participativos

A tratativa desta seção pretenderá por uma abordagem direcionada da participação brasileira naquilo que for pertinente à presente pesquisa; logo, qualquer recorte histórico realizado não terá uma abordagem demasiadamente aprofundada, mas sim focada. O referencial de partida adotado, portanto, começa com os respingos que os tempos coloniais proporcionaram aos tempos atuais; visualiza-se fatos que repercutiram direta e posteriormente nos contornos da atual Constituição Federal de 1988. Por isso, a abordagem não é despicienda. Não há como ignorar, *e.g.*, que os efeitos de algumas das bases do sistema de produção colonial conhecido como *plantation* repercutem determinantemente até hoje nas relações políticas, sociais e econômicas, estando drasticamente atrelados às desigualdades sociais no país. Esse sistema de exploração, ao lado do extrativismo, tinha como principais bases (1) o seu desenvolvimento em grandes latifúndios, nos quais (2) a mão-de-obra era escrava e era praticada a (3) monocultura (como a cana-de-açúcar, inicialmente), cuja produção era remetida à metrópole (4 – exportação). Vislumbra-se, pois, que até hoje o Brasil enfrenta grandes problemas com a concentração de terras nas mãos de poucos (o que ainda gera conflitos) e é ainda uma sociedade de cultura com traços oligárquicos, especialmente na política, e escravocrata, ditada principalmente pela marginalização do negro e do racismo (não que se tenha esquecido da tentativa de escravização indígena. Mas a força motora principal que girou a engrenagem do sistema foi basicamente a negra).

No mais, pode-se dizer que outro fator que incidiu e exponenciou negativa e significativamente a atual cultura brasileira foi o descaso com a educação primária no período colonial, conforme assinalado por José Murilo de Carvalho, na sua clássica obra “Cidadania no Brasil. O longo Caminho” (2002, p. 22-23). Discorrendo a respeito, o autor acentua que inicialmente a educação incumbia aos jesuítas, mas que com a expulsão destes em 1759, o governo, que dela se encarregou, o fez de maneira completamente inadequada. O resultado foi que em 1872 apenas 16% da população era alfabetizada. Em crítica laníar, sustenta o historiador:

[...] É claro que não se poderia esperar dos senhores qualquer iniciativa a favor da educação de seus escravos ou de seus dependentes. Não era do interesse da administração colonial, ou dos senhores de escravos, difundir essa arma cívica. Não havia também motivação religiosa para se educar. A Igreja Católica não incentivava

a leitura da Bíblia. Na Colônia, só se via mulher aprendendo a ler nas imagens de Sant' Ana Mestre ensinando Nossa Senhora. (p. 23)

Como obtemperado, ainda, a situação era bastante débil em relação também ao ensino superior no país. Portugal nunca permitiu universidades na sua colônia. Somente com a chegada da corte portuguesa no Brasil, em 1808, é que se permitiu escolas superiores. Aqueles que desejassem estudar e pudessem arcar com seus custos, tinham de rumar a Portugal, especialmente para Coimbra. Segundo os dados apresentados, entre 1772 e 1872, pela Universidade de Coimbra passaram cerca de 1.242 estudantes brasileiros, ao passo que foram 15.000 estudantes de colônia espanhola – um número ridiculamente pequeno, portanto (CARVALHO, 2002, p. 23).

Ou seja, repara-se que apenas um seletos grupo tinha condições para um estudo superior no exterior, nas tradicionais faculdades e universidades. Nesse contexto, ganham destaque especial os estudos do Direito, que desde o período colonial sempre esteve a cargo de elites e burocratas, ensinados no além-mar, precisamente em Coimbra. Isso tinha impacto direto na administração pública, afinal, os cargos profissionais na Justiça acabaram sendo ocupados pela pequena nobreza (filhos de fidalgos) e funcionalismo (filhos de fiscais, inspetores ou tabeliães), bem como filhos e netos de letrados. Não bastasse, observou-se restrições aos descendentes de comerciantes ou negociantes, cristãos novos e os então denominados de “impuros de sangue”, incluídos aí mestiços judeus, mulatos, dentre outros (WOLKMER, 2002, p. 64-65). Logo, nota-se que indivíduos seletos que se formavam no além-mar retornavam ao território brasileiro forjados nos moldes da racionalidade moderna europeia e replicavam na colônia a uniformização do modelo do Estado-nação europeu e seu monismo jurídico exclusor, totalmente descompassado no ambiente colonizado. Aliás, o Direito de nada serviu para emancipar, tão somente realçar ou manter as relações de poder dominantes. Desta forma, falar em cidadania no Brasil Colônia era algo de certa forma impossível. Não à toa, José Murilo de Carvalho (2002, p. 23-24) inclusive afirma:

A situação da cidadania na Colônia pode ser resumida nas palavras atribuídas por Frei Vicente do Salvador a um bispo de Tucumán de passagem pelo Brasil. Segundo Frei Vicente, em sua História do Brasil, 1500-1627, teria dito o bispo: "Verdadeiramente que nesta terra andam as coisas trocadas, porque toda ela não é república, sendo-o cada casa". Não havia república no Brasil, isto é, não havia sociedade política; não havia "repúblicas", isto é, não havia cidadãos. Os direitos civis beneficiavam a poucos, os direitos políticos a pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares. Foram raras, em consequência, as manifestações cívicas durante a Colônia. Excetuadas as revoltas escravas, das quais a mais importante foi a de Palmares, esmagada por particulares a

soldo do governo, quase todas as outras foram conflitos entre setores dominantes ou reações de brasileiros contra o domínio colonial. [...]

Mesmo mais tarde, após uma *independência negociada* entre a coroa portuguesa, a elite nacional e a Inglaterra (CARVALHO, 2002, p. 26), mesmo com a criação de duas faculdades de Direito no Brasil, a de Recife (em Olinda) e a de São Paulo, ambas em 1827, o espelhamento do modelo de Estado e valores europeus mantiveram-se hígidos e reproduzidos sem maiores benefícios à população, muito embora a faculdade de Recife tenha se diferenciado da paulista ao focar na formação de juristas e não especialmente burocratas. Conforme estudo de caso detalhado sobre a Faculdade de Direito de São Paulo no período de 1827 a 1883, Sérgio Adorno (1988, p. 26), quanto ao processo de formação cultural e profissional dos bacharéis em São Paulo, aponta que o ensino jurídico contribuiu para a manutenção do ideal liberal individualista (com uma cisão em relação à democracia), da burocracia e dos interesses das classes dominantes. A conclusão do autor foi a seguinte: “Os resultados indicaram que a formação dos bacharéis, em São Paulo, no período considerado nesta investigação sociológica, não residiu no processo de ensino-aprendizagem”.

Insiste-se na questão de como se dava o Direito no Brasil, uma vez que era ele que regia e moldava todas as relações em sociedade, o próprio pacto social em si. Um Direito como instrumento de manutenção de poderes dominantes não permite qualquer perspectiva de participação popular efetiva, malgrado historicamente se possa observar, juntamente, algumas irrisignações populares que não serão aqui tratadas, por uma questão de conveniência e direcionamento da tratativa⁵⁰. Ademais, com uma educação superior para poucos, seleta, especialmente na área jurídica, é interessante trazer à análise, como um exemplo, a feição do Congresso Constituinte da Constituição brasileira republicana de 1891. Margarida Maria Lacombe Camargo (*apud* LEITE, 2003, p. 56-57) ao analisar esse processo constituinte, analisando a qualificação daqueles que a compuseram, verificou quanto à formação profissional dos primeiros republicanos que dentre os 223 membros, 53 eram militares, e dos 170 membros restantes, 103 eram de formação jurídica nas Faculdades de Direito de São Paulo e do Recife; e 37 nas de Medicina da Bahia e do Rio de Janeiro. Por estes dados angariados, já se poder ter uma noção de que importantes avanços em prol da população não foram vistos.

Se bem que a participação popular já vinha sendo sequelada desde 1881, quando a Câmara dos Deputados chancelou uma lei na qual os eleitores somente poderiam sê-lo apenas quando

⁵⁰ Para uma análise aprofundada, cf. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

tivessem renda mínima de 200 mil-réis (de comprovação difícil ante o procedimento fixado) e não analfabetos, tornando o voto ainda facultativo. Mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas também não podiam votar. Mas a jogada mais estratégica para permitir apenas o voto de poucos foi sem dúvidas a extirpação dos analfabetos. Isso porque simplesmente apenas 15% da população tinha alfabetização, ou 20% ao se considerar apenas a população masculina; ou seja, 80% da população teve o direito de voto ceifado; e assim continuou sendo mesmo após a Constituição de 1891. Para se ter ideia do impacto nas urnas que isso gerou, por exemplo, nas eleições parlamentares de 1886 apenas 0,8% (pouco mais de 100 mil pessoas votaram); bem como nas eleições presidenciais de 1894, apenas 2,2% da população votou. Esses números, principalmente o primeiro, é ridículo se comparado com a enorme votação de 1872, oportunidade em 13% da população total, com exceção dos escravos, votaram – em que pesem as situações de manipulações do eleitorado e fraudes eleitorais com as famosas eleições à “bico de pena”, cujas atas davam conta de uma certa regularidade legal que na prática inexistia (CARVALHO, 2002, p. 39-40).

A Primeira República (1889-1930), inspirada na experiência norte-americana, implementou o modelo federativo de Estado, cuja descentralização deveria ao menos teoricamente aproximar o governo e a população por meio de eleições para presidentes estaduais e prefeitos. Contudo, na prática o que ocorreu foi um favorecimento e aproximação entre governantes e elites locais, dando azo à formação de oligarquias estaduais (cada Estado com seu partido único) que comandavam a população neles insertas (CARVALHO, 2002, p. 41).

Se o poder político estava concentrado notadamente na zona nordestina à época do Império, na Primeira República passou a se concentrar especialmente em Minas Gerais e São Paulo e privilegiando os interesses da oligarquia cafeeira e de um republicanismo legal balizado e subordinado ao empresariado do café. Essa é a crítica de Wolkmer (2002, p. 109), ao ponderar sobre as duas primeiras Constituições brasileiras, a de 1824 e 1891, que ao seu ver simbolizam o controle político-econômico das oligarquias agroexportadoras, inclusive com moldagem da dinâmica do Direito Público, assim certificou:

As duas primeiras constituições, elaboradas no século XIX (a Constituição Monárquica de 1824 e a Constituição da República de 1891), foram, portanto, imbuídas profundamente pela particularidade de um individualismo liberal-conservador, expressando formas de governabilidade e de representação sem nenhum vínculo com a vontade e com a participação popular, descartando-se, assim, das regras do jogo, as massas rurais e urbanas.

Na verdade, os fundamentos da prática constitucional incidiam, basicamente, nas formas clientelísticas de representação política, na conservação rigorosa da grande

propriedade, na defesa desenfreada de um liberalismo econômico, bem como na introdução “aparente” e “formalista” de direitos civis. A ausência de uma política mais democratizante do Estatuto republicano de 1891 demonstra que ainda prevalecia a tradicional economia de fundo agrário, e que, conseqüentemente, no campo, “... o latifundiário ainda podia contar com os processos habituais de controle para assegurar a continuidade de sua dominação”. (2002, p. 110)

A República Velha é também conhecida por ser a “república dos coronéis”. Como explica José Murilo de Carvalho (2002, p. 41), o posto mais alto da Guarda Nacional era o Coronel, posição ocupada pela pessoa mais poderosa de um município e que mais tarde, mesmo com a perda da natureza militar da Guarda, permaneceu com poder político. Tinham os coronéis alianças com os presidentes dos Estados e estes com o Presidente da República.

Assim, o coronel era uma peça-chave no jogo das oligarquias. As eleições fraudulentas permaneceram hígidas; as eleições a “bico de pena” mantiveram-se a todo vapor, com votos de “cabresto” (a partir da coação dos eleitores). Considerando que a maioria da população ainda era rural, a articulação do coronel a partir de seu poder criava situações disparatadas:

Continuaram as eleições "a bico de pena". Dez anos depois da proclamação da República, um adversário do regime dizia que quando as atas eleitorais afirmavam que tinham comparecido muitos eleitores podia-se ter a certeza de que se tratava de uma eleição "a bico de pena". Os resultados eleitorais eram às vezes absurdos, sem nenhuma relação com o tamanho do eleitorado. Com razão dizia um jornalista em 1915 que todos sabiam que "o exercício da soberania popular é uma fantasia e ninguém a toma a sério". Mas, apesar de todas as leis que restringiam o direito do voto e de todas as práticas que deturpavam o voto dado, não houve no Brasil, até 1930, movimentos populares exigindo maior participação eleitoral. A única exceção foi o movimento pelo voto feminino, valente mas limitado. O voto feminino acabou sendo introduzido após a revolução de 1930, embora não constasse do programa dos revolucionários. (CARVALHO, 2002, p. 42)

Como se percebe, o pós-independência, já no Brasil Império e a Primeira República, representou a manutenção das *continuidades* nas relações de poder por via da colonialidade do poder. À similitude das regiões latino-americanas que experimentaram o domínio espanhol, a elite brasileira se viu aliviada ao romper definitivamente com o dever de prestar contas ao além-mar. O Império talvez foi o último entrave à regência plena dos grupos dominantes. O sistema federativo republicano era mais conveniente aos seus planos anti-democráticos. Por isso, nesses dois momentos pós-independência é possível verificar que para o povo não mudou muita coisa, ao menos pertenceu como mero instrumento para se dar ares de legitimidade àqueloutros dominantes. Até 1930, em que pesem algumas manifestações populares informais de descontentamento havidas, o povo experimentou o que foi chamado por José Murilo de Carvalho como uma *cidadania em negativo*. Confira:

Pode-se concluir, então, que até 1930 não havia povo organizado politicamente nem sentimento nacional consolidado. A participação na política nacional, inclusive nos grandes acontecimentos, era limitada a pequenos grupos. A grande maioria do povo tinha com o governo uma relação de distância, de suspeita, quando não de aberto antagonismo. Quando o povo agia politicamente, em geral o fazia como reação ao que considerava arbítrio das autoridades. Era uma cidadania em negativo, se se pode dizer assim. O povo não tinha lugar no sistema político, seja no Império, seja na República. O Brasil era ainda para ele uma realidade abstrata. Aos grandes acontecimentos políticos nacionais, ele assistia, não como bestializado, mas como curioso, desconfiado, temeroso, talvez um tanto divertido. (CARVALHO, 2002, p. 83)

Com a queda da República Velha em 1930, inicia-se uma série de altibaixos até que se chegue ao processo constituinte de 1988. Entre golpes de Estado e ditaduras (uma característica intrínseca à genética latino-americana) a democracia brasileira encontrou brechas para aflorar em meio ao terreno rochoso de um constitucionalismo condescendente com poderes dominantes.

Mesmo o primeiro texto constitucional após a queda da República Velha, a Constituição de 1934, embora inspirada nos ideais sociais da Constituição mexicana de 1917 e alemã de Weimar de 1919, não teve vigor suficiente para mudar substancialmente a situação, tampouco, como lembra Soares (2017, p. 441-442) apresentou mecanismos de democracia direta (*e.g.*, referendo e iniciativa popular) como o fazia o texto alemão. Embora representou a primeira Constituição brasileira a prever direitos sociais, como criticado por Wolkmer (2002, p. 112), o texto retratou um constitucionalismo mais empenhado em regulamentar as elites agrárias locais do que prestigiar a autenticidade de movimento emergido das lutas populares por cidadania ou avanços alcançados por uma burguesia nacional constituída no interregno de espaços democráticos. Aliás, prossegue o autor, as próximas Constituições – a de 1937, 1946, 1967 e 1969 – zelaram por um Constitucionalismo de base não-democrática em termos populares, não havendo plenitude na participação; o povo foi mais um instrumento retórico de uma legalidade individualista, formalista e programática – arremata.

Efetando a análise da Constituição de 1934 num contexto internacional de debilitamento do constitucionalismo em muitos países, como na Alemanha a partir da ascensão de Hitler ao poder com a superação da Constituição de Weimar, ou na Itália que vinha experimentando os efeitos da ditadura fascista de Mussolini, ou, ainda, a guerra civil espanhola que deixou um milhão de mortos e permitiu a ascensão de Franco ao poder de Chefe de Estado, Flávio Martins (2017, p. 272) lamentou a impotência dessa Constituição brasileira em impedir um futuro tenebroso que estaria por vir. Isso porque Getúlio Vargas, talvez com uma inspiração em Hitler, criou um subterfúgio para um regime de exceção, que foi o “Plano Cohen”: um fantasioso documento elaborado por um capitão membro do serviço secreto para forjar uma

suposta revolução comunista no Brasil. A partir da decretação do estado de guerra com chancela de três quartos dos parlamentares do Congresso, Vargas cercou a Câmara cinquenta dias depois impondo um recesso ao Legislativo além de outorgar uma nova Constituição, a de 1937.

A “Polaca” de 1937 – baseada na Constituição autoritária polonesa de 1935 – já no seu preâmbulo⁵¹ dava conta do estado de exceção no qual imergia os “Estados Unidos do Brasil”. O art. 186 reafirmava tal situação ao decretar o estado de emergência em todo país. E estrategicamente, o art. 175⁵² dava conta de que o Presidente tinha seu mandato renovado até que se realizasse um plebiscito nacional de acordo com o art. 187. Obviamente, esse plebiscito nunca ocorreu. Trata-se de um momento histórico conhecido como *Federalismo nominal* que, consoante esclarecido por Flávio Martins (2017, p. 274), “O Federalismo, previsto expressamente na Constituição era apenas e tão somente formal, em razão do caráter de absoluta concentração do poder da União (e no Poder Executivo ditatorial)”. Embora fosse formalmente um texto rígido, Vargas perpetrava emendas (as *leis constitucionais*) a bel prazer de seus interesses. Aliás, como lembrado por Wolkmer (2002, p. 113-114), o Presidente podia legislar por decretos-leis e reduzir arbitrariamente a função do Congresso Nacional (amordaçá-lo, diga-se de passagem), além de comandar a economia do país, intervir nas organizações partidárias e representativas, bem como limitar o desempenho e efetividade dos direitos dos cidadãos.

Em termos democráticos, considerando diversos fatores que não vêm aqui ao caso, José Murilo de Carvalho percebe o momento vivido como um tempo de convicções e práticas democráticas bastante tímidas, que “engatinhavam” – como referido por ele. Referindo-se ao regime, na sua percepção,

⁵¹ Como consta: “ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País: [...]”

⁵² Segundo o dispositivo: “ Art 175 - O primeiro período presidencial começará na data desta Constituição. O atual Presidente da República tem renovado o seu mandato até a realização do plebiscito a que se refere o art. 187, terminando o período presidencial fixado no art. 80, se o resultado do plebiscito for favorável à Constituição.”

[...] Não se tratava de fascismo ou nazismo, que recorriam a grandes mobilizações de massa. O Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Era um regime mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir exageradamente na vida privada das pessoas. Era um regime autoritário, não totalitário ao estilo do fascismo, do nazismo, ou do comunismo. (CARVALHO, 2002, p. 109)

Em que pese a conjuntura, a Polaca veio a ser a primeira Constituição brasileira a prever um mecanismo de participação direta. Além do plebiscito já referido acima quanto ao art. 175 (que nunca ocorreu), havia ainda aquele para a incorporação, desmembramento e subdivisão de Estados entre si com a participação dos Legislativos e populações interessadas (art. 5º), bem como aquele funcionava como uma espécie de instrumento para resolução de impasses entre o Legislativo e Executivo no âmbito das emendas constitucionais, quando um e outro lado discordam entre si sobre o projeto de emenda (art. 174, § 4º). Neste ponto, Alessandro Soares, em menção às ponderações de Mônica Melo, sinaliza a figura do povo como um árbitro no conflito institucional entre esses dois Poderes que só poderia ser acionado a partir do Executivo, numa relação de cima para baixo, portanto (2017, p. 444).

Adiante, a ditadura de Vargas não conseguiu se manter erguida na conjuntura da Segunda Guerra Mundial. Foi paulatinamente se debilitando até que em 1945 sofreu um golpe de Estado por parte dos seus próprios ministros militares, oportunidade em que assumiu o seu lugar o então presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, até que se realizassem novas eleições, o que foi feito em 2 de dezembro de 1945. A pressão política interna sobre Vargas aumentou consideravelmente na medida que o país praticava uma política internacional em prol da democracia, mas mantinha um comportamento contraditório ao ser regido por uma ditadura internamente (MARTINS, 2017, p. 278-279).

Embora tombado, a popularidade de Vargas – o “pai dos pobres” – era clara, tanto que que viabilizou a eleição de Eurico Gaspar Dutra, que se viu apoiado por aquele nas eleições. Esse forte populismo varguista tinha razão de ser em razão do investimento do Presidente em direitos sociais ao mesmo tempo em que comprometia os direitos políticos. Mas o que *a prima facie* poderia ser visto algo bom em prol do povo, pareceu funcionar como uma moeda de troca e não uma obrigação política. Como ressaltado por José Murilo de Carvalho (2002, p. 125),

[...] O populismo, no Brasil, na Argentina, ou no Peru, implicava uma relação ambígua entre os cidadãos e o governo. Era avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente lhes tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da

ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicadora.

O populismo em torno de Vargas foi tão acentuado que mais tarde, em 1950, permitiu o seu retorno ao poder em eleição popular, para frustração de seus rivais políticos.

Mas retornando à questão dos textos constitucionais, com a deposição de Vargas, deu-se o processo constituinte que implicou a Constituição de 1946, tida por Carvalho (2002) como a primeira experiência de veras democrática brasileira. Verifica-se a manutenção das conquistas sociais havidas com a restauração dos direitos civis e políticos.

Além da crítica de Wolkmer (2002) já apresentada alhures, a Constituição de 1946 sofreu igualmente censura de José Afonso da Silva (*apud* MARTINS, 2017, p. 279-280), que afirmou:

Serviu-se, para sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que o regeu.

Em análise do período de vigência dessa Constituição, Alessandro Soares (2017, p. 445-447) reconhece no período uma singular experimentação de um “parlamentarismo” travestido de golpe de Estado no qual o presidente João Goulart (o “Jango”) – que assumiu o lugar de Jânio da Silva Quadros quando este renunciou – não foi deposto, mas teve seus poderes retirados. Isso se deu em virtude da Emenda Constitucional nº. 4, de 02 de setembro de 1961, então denominada de Ato Adicional. Em 1963, com esforços de Goulart, pela Lei Complementar nº. 2, de 16 de setembro de 1962, realizou-se um referendium popular questionando se a população aprovava o Ato Adicional que instuiu o Parlamentarismo, o que por maioria considerável foi reprovado com cerca de 76,98%. Venceu, portanto, o presidencialismo almejado pelo Presidente. Essa foi a primeira consulta popular na história política brasileira.

Em termos de participação popular na política, verifica-se um considerável aumento durante a Constituição de 1946, especialmente no momento pré-golpe de 1964. Se em 1930 o número de votantes não passava de 5,6% da população, cerca de 1,8 milhões, nas últimas eleições legislativas de 1962 esse número se elevou a 18,5 milhões (CARVALHO, 2002, p.146). Com um número de participação desses, poder-se-ia questionar como se chegou ao ponto de um golpe de Estado. Há diversos aspectos conjunturais envolvidos na espécie, mas o

que chama mais atenção é a enorme polarização/radicalização entre pretensões de direita e esquerda nos jogos de poder em desprol do povo, instrumentalizado.

Em interessante passagem, José Murilo de Carvalho dá conta do processo de ebulição que mais tarde culminaria com o golpe de 1964, que revelou um desperdício da experiência democrática que vinha sendo cultivada a duras penas:

[...] por que, afinal, a democracia foi a pique em 1964, se havia condições tão favoráveis à sua Consolidação? A resposta pode estar na falta de convicção democrática das elites, tanto de esquerda como de direita. Os dois lados se envolveram em uma corrida pelo controle do governo que deixava de lado a prática da democracia representativa. Direita e esquerda preparavam um golpe nas instituições. A direita, para impedir as reformas defendidas pela esquerda e para evitar o que achavam ser um golpe comunista-sindicalista em preparação. A esquerda, com Leonel Brizola à frente, para eliminar os obstáculos às reformas e neutralizar o golpe de direita que acreditavam estar em preparação. No calor da luta, foram sendo aos poucos abandonadas as possibilidades de negociação no Congresso e nos partidos. As lideranças caminharam na direção de um enfrentamento fatal para a democracia. Pelo lado da direita, o golpismo não era novidade. Desde 1945, liberais e conservadores vinham tentando eliminar da política nacional Vargas e sua herança. O liberalismo brasileiro não conseguiu assimilar a entrada do povo na política. O máximo que podia aceitar era a competitividade entre setores oligarquicos. O povo, representado na época pela prática populista e sindicalista, era considerado pura massa de manobra de políticos corruptos e demagogos e de comunistas liberticidas. O povo perturbava o funcionamento da democracia dos liberais. Para eles, o governo do país não podia sair do controle de suas elites esclarecidas. A esquerda também não tinha tradição democrática. Ou melhor, sua parte democrática era muito reduzida. A parcela maior, constituída pelo Partido Comunista, desprezava a democracia liberal, vista como instrumento de dominação burguesa. Se a aceitava era apenas como meio de chegar ao poder. O lado nacionalista da esquerda, herdeiro de Vargas, cujos principais representantes eram Goulart e Brizola, também não morria de amores pela democracia. Aceitava-a na medida em que servisse a seus propósitos reformistas. Para ambos os lados, direita e esquerda, a democracia era, assim, apenas um meio que podia e devia ser descartado desde o momento que não tivesse mais utilidade. (2002, p. 150-151)

Os ânimos foram aumentando à medida que os setores conservadores não enxergavam com bons olhos os comportamentos de Jango, que tendia à esquerda. Ocorre que no final das contas ele de fato cedeu a este lado, passando a planejar comícios de modo a pressionar o Congresso a realizar reformas de base. No primeiro, realizado no dia 13 de março de 1964 no Rio de Janeiro, o Presidente decretou a nacionalização das refinarias privadas de petróleo e a desapropriação de propriedades às margens de ferrovias e rodovias federais para fins de reforma agrária. Noutras oportunidades, seguiu com discursos radicalizados que não cederam à pressão dos militares. Foi o bastante para que os militares assumissem diretamente o poder a partir do ato institucional nº. 1 de 9 de abril de 1964, que funcionou como uma constituição provisória (CARVALHO, 2002; MARTINS, 2017).

Deflagrava-se, então, a supressão de direitos fundamentais da população, especialmente os políticos já de início com a suspensão destes por 10 anos, além da possibilidade de cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, excluída a apreciação judicial desses atos, isso em no interesse da paz e da honra nacional e sem a limitações previstas na Constituição (pelo art. 1º, foram mantidas a Constituição de 1946, as estaduais e respectivas Emendas, observadas as alterações do ato) – art. 10; pelo art. 2º, eliminou-se o voto direto para Presidente e Vice-Presidente da República, devendo a eleição ser realizada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional; e pelo artigo 7º, ficaram suspensas, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade.

Dáí sucederam-se outros atos institucionais até que a Constituição de 1967 fosse outorgada. Pelo art. 18 do ato institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, foram extintos os partidos políticos então existentes, bem como cancelados os respectivos registros; além disso, pelo art. 31, por ato complementar do Presidente, poderia ser decretado o recesso do Congresso Nacional, e dos Legislativos estaduais e municipais. A partir desse ato foi que surgiram posteriormente os conhecidos partidos: Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Igualmente, o ato permitiu mais tarde que, através do ato Complementar nº. 23, de 20 de outubro de 1966, o Congresso fosse submetido a recesso, passando o Presidente a legislar por meio de decretos-leis. Já pelo ato institucional nº. 3, o art. 4º fixou a nomeação, pelos governadores, dos prefeitos dos Municípios das Capitais com prévio assentimento da Assembleia Legislativa; os prefeitos dos demais municípios manter-se-iam eleitos pelo voto direto e por maioria simples (art. 4º, § 1º). Por fim, pelo ato institucional n. 4, de 7 de dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi convocado extraordinariamente para o fim de discussão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República (art. 1º, § 1º).

A Constituição de 1967 emergiu como uma forma de estratégia militar a fim de dar ares de legitimidade à ação de fato que vinha se perpetrando no país (SOARES, 2017); tanto que no próprio ato institucional consta o termo “promulgação” da Constituição, sendo certo que a realidade mostrava que o termo correto seria “outorga”, leia-se: imposta.

Relevante ponto levantado por Soares (2017) diz respeito aos contornos do lento processo de abertura democrática. Diferentemente dos vizinhos latino-americanos, a ditadura brasileira não chegou a romper definitivamente com as instituições e práticas democráticas, o que gerava incongruências dentro do próprio regime. Os partidos ARENA e MDB, aquele pelo governo (predominantemente conservador) e este a oposição, tiveram intensão também

estratégica: permitia-se uma oposição, afinal, o regime queria se mostrar como legítimo, porém, a ideia era de que ela fosse fraca de modo a não ameaçar o domínio militar. Pretendia-se por uma oposição de caráter figurativo, a bem da verdade.

Ocorre que com o tempo, precisamente a partir de 1974, o país começa a tomar outra diretriz, agora mais perto de fato da democracia. A partir desse ano, Ernesto Geisel e aliados deram abertura ao diminuírem restrições à propaganda eleitoral. Desde então, verifica-se que aquela oposição (MDB) que era para ser fraca, passou a ter vitórias importantes especialmente nas eleições legislativas para a Câmara e Senado. A conjuntura econômica ajudava na medida em que se experimentava uma crise internacional do petróleo. Aos poucos, o regime foi se desmantelando. Em 1978, o temeroso ato institucional nº. 5 foi revogado; e em 1979, eliminou-se o bipartidarismo imposto, o que possibilitou a criação de novos partidos, desaparecendo a ARENA e o MDB (CARVALHO, 2002; SOARES, 2017).

Finalmente, é chegado o ano de 1984, em que o processo de recuperação democrática chega a seu auge a partir da mobilização popular das “Diretas Já” (a mais importante do país), que deixava claro o descontentamento com o regime militar. A pressão popular caiu sobre o Congresso de modo a fazê-lo modificar a dinâmica das eleições que estariam previstas para janeiro de 1985 e que seriam por meio de um Colégio Eleitoral. Como o próprio nome do movimento revela, o anseio era para que as eleições se dessem de forma direta. Para tanto, o Congresso discutia uma emenda constitucional apresentada por Dante de Oliveira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), enquanto que o fervor popular inundava as ruas. Infelizmente, a pressão popular foi infrutífera e experimentou um balde de água fria. Isso porque o quórum de dois terços para a emenda não foi atingido. O sonho pelas eleições diretas, assim, foi momentaneamente tolhido, ou melhor, frustrado, mas não foi em vão. Em 1985, Tancredo Neves é eleito Presidente, mas falece antes da sua posse, assumindo seu lugar José Sarney (que antes estivera do lado do autoritarismo), que enviou ao Congresso proposta de emenda constitucional convocando uma nova assembleia constituinte. Foi assim aprovada a emenda constitucional nº. 26, de 27 de novembro de 1985, que deflagra o processo constituinte que originou a atual Constituição brasileira de 1988.

A Constituição do presente é sem dúvidas diferenciada em relação a todas as quais o país já teve. Produto de uma redemocratização lenta num processo de reviravoltas angustiante, recebeu, por isso, o conhecido rótulo de “Constituição Cidadã”, batizado este atribuído a Ulysses Guimarães (deputado e então presidente da Assembleia Nacional Constituinte).

Embora se fale em Assembleia Constituinte, esta qualificação talvez não seja a melhor, sendo mais pertinente falar que o Brasil experimentou um *Congresso Constituinte*. Isso tem

repercussões relevantes, quando se observa a função constituinte a cargo do Legislativo, então poder constituído. À época, houve embates sobre se a Constituinte haveria de ser exclusiva, isto é, com indivíduos designados especialmente para a elaboração do texto constitucional, ou congressional, vencendo este último modo.

José Afonso da Silva (2018, p. 08) adere à crítica de que a forma como se convocou a Constituinte não foi correta; sua composição não deveria ter se dado por membros do poder constituído (Legislativo), mas sim por representantes do povo a serem eleitos em data marcada. Mas o doutrinador não estranha a dinâmica do processo, afinal, isso refletiria uma certa tradição brasileira, haja vista que salvo as Constituintes de 1823 e 1933-1934, as demais, isto é, a de 1891 e 1945, também foram Congressos Constituintes. Quanto às Constituições não mencionadas, as de 1937, 1967 e 1969, não as inclui nessa tradição uma vez que não representaram processos constituintes legítimos. Para além do aspecto da tradição, uma das razões para um processo constituinte congressional estaria também na sua *atipicidade* – isso pelo fato do processo brasileiro não ser decorrência de uma ação revolucionária. Assim, a convocação da Constituinte não se deu – explana – por ato de um Governo Provisório, Junta Governativa ou de titular do poder revolucionário; pelo contrário, a convocação se deu por meio de um órgão regular, o Congresso Nacional, conjugada com a iniciativa do Presidente da República. No ensejo, o autor aproveita a oportunidade para criticar o tipo de ato convocatório para a Constituinte, que se deu por meio de uma emenda constitucional, sendo certo que não havia intenção nenhuma de manutenção da Constituição vigente, mas sim a sua substituição por outra a ser elaborada pela Constituinte. Por isso, sua feição seria a bem da verdade um ato revolucionário.

Ao analisar a maneira como se deu o processo constituinte brasileiro mais recente, pautado em Dalmo de Abreu Dallari e também em José Afonso da Silva, Alessandro Soares (2017, p. 455) revolve relevante detalhe que não deve passar despercebido: a falta de chancela referendária do texto constitucional confeccionado. Pelo texto da emenda constitucional, depois de aprovado o texto em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos constituintes, ele foi simplesmente promulgado à revelia do povo. Teve-se, pois, a situação em que um Congresso eleito sob as regras da ditadura inaugurava diretamente uma nova ordem constitucional, o que demonstraria uma prévia resistência à Constituição democrática que seria aprovada.

Entrementes, entre um percalço e outro, conquanto não no nível desejado, foi dada oportunidade de fato para que a população participasse nas discussões e debates sobre os assuntos de seu interesse na nova Constituição. Francisco Whitaker Ferreira (2018, p. 117-118)

bem lembra a abertura de canais para participação popular, que a seu ver se apresentaram em duas espécies, uma que fora concedida de cima para baixo e outra que fora conquistada. Dentro das concedidas, cita-se as audiências inicialmente feitas de acordo com o Regimento Interno da Constituinte, que previa de 5 a 8 por Subcomissão (24 Subcomissões no total, em 8 comissões temáticas); oportunidade em que os mais variados setores da sociedade puderam participar das propostas e debates, inclusive fazendo sugestões através de formulários distribuídos pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, entregues aos Correios para encaminhamento ao Congresso. Como salienta o autor, foram 72.719 respostas. Contudo, o destaque foi para a possibilidade de apresentação de emenda popular para o projeto do texto constitucional, uma conquista tida pelo autor como de baixo para cima pelo Plenário Pró Participação Popular na Constituinte, como emenda ao Regimento Interno da Constituinte; tendo sido apresentada pelos Constituintes Plínio de Arruda Sampaio (PT de São Paulo), Brandão Monteiro (PDT do Rio de Janeiro) – ambos deputados – e, a título pessoal, pelo senador Mario Covas (PMDB de São Paulo). Ao final das contas, não importando o canal de participação popular escolhido, certo é que dos 32 anteprojetos elaborados pelas Subcomissões e Comissões Temáticas, 24 incluíram propostas apresentadas por algum desses canais. De certa forma, vislumbra-se um bom resultado.

Mas no xadrez entre o *velho* e o *novo*, foi um desafio passar para frente ideias progressistas diante de uma Constituinte majoritariamente conservadora. Segundo José Afonso da Silva (2018, p. 11-12), isso foi possível diante da contribuição ímpar do Senador Mario Covas, que saiu vitorioso na liderança do PMDB, partido este majoritário na Constituinte. Como grande articulador, Covas, com vistas a uma Constituição que fosse boa para o Brasil (e não perfeita, uma vez que tinha os pés no chão ao ser realista quanto à complexidade daquela Constituinte), agiu de forma a compor as engrenagens da Assembleia com predominância de membros de formação progressista e parlamentarista. De um conjunto de quarenta presidentes e relatores na Comissão de Sistematização, 20 foram conservadores, 18 eram progressistas, com um equilíbrio dado, enfim, pelos moderados.

Talvez o maior desafio mesmo foi lidar com as incertezas do “Centrão”. Assim como ocorrido nos países vizinhos ora estudados, como nenhum grupo conseguia formar uma maioria – embora os conservadores fossem majoritários –, deu-se início ao jogo complexo das negociações. E é nessas horas que se repara de fato a complexidade de um esforço constituinte no jogo democrático. Não raras as vezes em que se escuta a abstrata e teórica associação do povo em relação de equivalência e titularidade para com o hercúleo Poder Constituinte Originário. Se o povo é titular (ainda que indireto, uma vez que exercido por representantes)

desse poder na teoria, sob o ponto de vista democrático, o campo pragmático se revela um tanto mais complexo. E ao se analisar os processos constituintes mais recentes tanto do Equador quanto da Bolívia, incluindo agora do Brasil, tem-se uma bela noção disso. A força constituinte acaba se apresentando como uma miscelânea de influxos antagônicos de poder. O “velho” nunca dorme; ele encrusta, salpica a zona grise do poder constituinte originário e obviamente luta pela sua não extinção ao procurar frear o “novo”. Não se extirpa simplesmente um e coloca o outro. O jogo democrático inclui nas suas mazelas as negociações com as forças conservadoras, vetustas. No caso brasileiro, não foi diferente. Por isso, há de se ter cautela em não afirmar simplesmente que uma Constituição traz a vontade do povo de seu tempo. Num esforço constituinte há uma pluralidade considerável de atores envolvidos e com interesses distintos e até mesmo conflitantes entre si. Daí o fato de, uma vez consolidada, não ser isenta de contradições. Silva (2018, p. 14) exemplifica isso ao apontar para disposições modernas de asseguramento dos direitos fundamentais da pessoa humana, com novos instrumentos de defesa dos direitos do homem, bem como extraordinários avanços na ordem social, mas tudo, porém, ao lado de uma ordem econômica atrasada. No entanto, as contradições havidas não desabonam o Constituição de 1988. Fez-se um texto de acordo com o que as circunstâncias permitiram, como obtempera o doutrinador.

Ainda assim, como pode ser observado, trata-se de um texto de índole progressista, social, que de fato mostra um rompimento, ainda que não definitivo, com tudo o que a história do país já vivenciou. Conquanto imperfeito, pode-se dizer que o texto confeccionado, considerando a sinuosidade do processo histórico brasileiro, apresentou-se também – à similitude das novas Constituições do novo constitucionalismo latino-americano – como um texto de rompimento com o velho, mesmo que não tenha o extinguido por completo, afinal, como visto, faz parte das mazelas do jogo democrático. Trata-se de um texto rico na salvaguarda de direitos e garantias fundamentais, forjado no dirigismo constitucional, cujas metas, atualmente – como será visto –, têm sido realizadas com grande contribuição do Poder Judiciário e que almeja a justiça social.

Em termos de direitos políticos, abarcados pelo foco da presente pesquisa, vêm tratados a partir do art. 14 da CF/88. Por ele, é estabelecida e consagrada a soberania popular, manifestada pelo sufrágio universal com voto direto e secreto, de igual valor para todos. Como bem lembrado por Martins (2017), trata-se do primeiro texto a permitir o voto do analfabeto. Destaca-se que o dispositivo é capitaneado pelo art. 1º, parágrafo único, o qual chancela expressamente a soberania popular como um dos vetores do ordenamento jurídico brasileiro. Tal disposição já no artigo que inaugura a Constituição tem razão de ser bastante icônica,

significativa; deixa clara a chegada de um novo tempo em que o povo não é mais uma questão de segundo plano em jogos de interesse e poder de oligarquias ou de militares, mas sim é ápice a ser respeitado e salvaguardado. Mas esse poder do qual o povo é titular, por disposição também expressa é exercido tanto diretamente por ele, nos termos da Constituição, quanto por meio de seus representantes, que é a regra (uma democracia indireta) – o que perfaz, enfim, uma democracia semi-direta, participativa. Em todo caso, tendo em vista o triste episódio histórico brasileiro da ditadura militar, propositada e cuidadosamente a disposição do art. 15 veda a cassação de direitos políticos e traz de forma delimitada as hipóteses de perda ou suspensão deles.

Mas retomando ao art. 14, tem-se ainda que a soberania popular será exercida diretamente mediante 03 mecanismos, a saber, o plebiscito (inc. I), o referendo (inc. II) e a iniciativa popular (inc. III) – mecanismos de participação direta regulados pela Lei nº. 9.709/98.

Tratando das duas primeiras hipóteses, espécies de consulta popular, o art. 2º da lei federal referida esclarece que são consultas formuladas ao povo a fim de que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. Os parágrafos do dispositivo trazem a distinção: enquanto o plebiscito (§ 1º) é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo a respectiva aprovação ou denegação da matéria lhe submetida, isso através do voto; o referendo é convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo ratificá-lo ou rejeitá-lo. Em termos de competência, caberá ao Congresso Nacional, exclusivamente, nos termos do art. 49, inc. XV, CF, *autorizar* o referendo ou *convocar* o plebiscito, o que será feito, nos termos do art. 3º da Lei nº. 9.709/98, por meio de decreto legislativo com quórum de pelo menos um terço dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional, em maioria simples. Diga-se, ainda, que uma vez convocado um plebiscito, nos termos do art. 9º da Lei nº. 9.709/98, os projetos legislativos ou medidas administrativas não efetivadas sobre o tema serão suspensas até que se proclame o resultado daquele. Numa ou noutra hipótese, o resultado vencedor na consulta popular está sujeito a maioria simples (art. 10), sendo que, após, será homologado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Por fim, não se olvide, também, do fato de que essas consultas populares hão de respeitar o art. 60, § 4º, CF, isto é, não poder-se-á pretender por uma consulta popular sobre emenda à Constituição *tendente* a abolir os direitos e garantias individuais.

Já o art. 4º da Lei nº. 9.709/98 traz hipótese de plebiscito obrigatório quando se tratar da incorporação de Estados entre si, subdivisão ou desmembramento para se anexarem a outros ou formarem novos Estados ou Territórios Federais. Nesse caso, a população diretamente

interessada será chamada a opinar, aprovando ou denegando a pretensão. Esse plebiscito deve, ainda, ser realizado em mesma data e horário em cada um dos Estados. Incumbe ao Congresso Nacional a feitura de lei complementar chancelando o resultado, ouvidas, antes, porém as respectivas Assembleias Legislativas envolvidas, opinião que não terá caráter vinculativo, nos termos do § 3º. Este artigo consolida a disposição do art. 18, § 3º, CF. No entanto, é certo que para além de servir às hipóteses envolvendo os Estados, é necessário observar que quando se tratar de Municípios, ouvir-se-á, igualmente mediante plebiscito, as populações interessadas, mas isso depois da realização dos Estudos de Viabilidade Municipal. Plebiscitos e referendos em âmbito estadual ou municipal serão possíveis em razão do princípio da simetria, de acordo com a respectiva Constituição Estadual ou Lei Orgânica (art. 6º da Lei nº. 9.709/98).

Sobre essas espécies de consulta, um detalhe de extrema relevância sinalizado por Flávio Martins (2017) há de ser ressaltado: a inexistência de plebiscito e referendo *populares* no Brasil. Vale notar que estas consultas são *institucionais*, apenas quando convocados ou autorizados, conforme o caso, pelo Congresso Nacional – como visto. Isso deixa clara, como asseverado por Soares (2017), a imposição, pela própria Constituição, do monopólio do Legislativo em relação às consultas populares; o Executivo não apresenta qualquer ingerência na matéria; tampouco é dado à cidadania qualquer competência. A regra geral, portanto, é a de que uma deliberação sobre essas consultas se encontra ao bel prazer do Congresso – algo discricionário, de decisão puramente política.

Na vigência do texto constitucional mais recente, basicamente três consultas populares foram realizadas até o momento, a saber: a) plebiscito de 21 de abril de 1993, em cumprimento ao art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, oportunidade na qual a população haveria de decidir sobre a forma e sistema de governo, saindo vitoriosos a forma republicana e o sistema presidencialista; b) o referendo de 23 de outubro de 2005 sobre a Lei nº. 10.826/2003 (Estatuto do Desarmamento), no qual a cidadania votou pela não proibição do comércio de arma de fogo e munição no país; e c) os dois plebiscitos de 11 de dezembro de 2011 sobre o desmembramento do Estado do Pará em dois outros, quais sejam, o do Tapajós e do Carajás. Nestes dois últimos, uma vez chamada a população diretamente interessada a posicionar-se, o não-desmembramento saiu vitorioso.

Adiante, sobre a iniciativa popular, o terceiro mecanismo de democracia direta contemplado na Constituição (art.14, inc. III), seus contornos básicos são ditados pelo art. 61, § 2º. Pelo dispositivo, ela se dá pela apresentação à Câmara dos Deputados (“representante” do povo) de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído ao menos por cinco Estados, com assinaturas de três décimos por cento (0,3%) dos

eleitores de cada um deles. Os arts. 13 e 14 da Lei nº. 9.709/98 tratam do mecanismo a nível infraconstitucional. Pelo art. 13, § 1º, tem-se que o projeto de lei apresentado popularmente deve se ater a apenas um assunto, enquanto que pelo § 2º ele não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, pelo seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. Uma vez cumpridos os requisitos, o seguimento do projeto se dará de acordo com o Regimento Interno, nos termos do seu art. 252⁵³, o qual especifica os critérios para o projeto de lei.

Como será visto no próximo tópico, especialmente sobre esse mecanismo de participação direta pairam muitas críticas, uma vez que além de apresentar grande dificuldade de apresentação à cidadania (que pelos requisitos faz com que, ao final das contas, um único parlamentar tenha bem maior peso nos projetos de lei do que o próprio povo. Algo desproporcional, portanto), também acaba sendo ilógico e apático em virtude da própria redação do art. 60, CF, ao não contemplar a possibilidade de iniciativa popular para emenda à Constituição. Um paradoxo num texto constitucional que jura ser de índole cidadã.

Mesmo com os entraves que serão oportunamente abordados, ainda assim a cidadania logrou êxito, mas não plenamente, nas iniciativas. Como lembrado por Martins (2017), em razão dos requisitos extremamente rigorosos, a maioria dos projetos acabaram tramitando no Legislativo em coautoria.

⁵³ Cf.: “Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições: I - a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral; II - as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara; III - será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas; IV - o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes; V - o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação; VI - o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições; VII - nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto; VIII - cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado; IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação; X - a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.”

Por exemplo, a) quatro anos depois da promulgação da Constituição os movimentos organizaram-se em prol da criação do Fundo Nacional de Moradia. Depois um longo período de campanha e engajamento, no momento da checagem das assinaturas da proposta, bem como preenchimento dos requisitos mínimos, solicitação feita pela Câmara dos Deputados à Justiça Eleitoral, esta restou impossibilitada à conferência visto que no Brasil, à época, não existia um cadastro unificado dos eleitores no país. A solução foi pegar o projeto e apresentá-lo como iniciativa parlamentar, o que foi feito pelo deputado Nilmário Miranda, do PT, culminando, em 16 de junho de 2005, com a Lei nº. 11.124. b) Outro caso foi em razão do assassinato da filha da autora de novelas televisivas Daniella Perez, ocasião em que esta engajou-se num projeto que colocava determinado conjunto de crimes como hediondos, com penas mais enrijecidas, o que ganhou amplo apoio da população com assinaturas. Pela repercussão e comoção nacional do caso e considerando que as assinaturas colhidas não eram acompanhadas da indicação dos títulos dos respectivos eleitores (o que comprometeria a iniciativa), o Executivo acabou tomando a frente, encampando o projeto como iniciativa sua. Mais tarde, com a aprovação do Legislativo, deu-se a Lei nº. 8.930/1994. c) Conhecido exemplo, igualmente, deu-se em 1998, ocasião em que o projeto apresentado pretendia pelo combate à compra de votos de eleitores. O intento foi capitaneado pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz (CBJP) da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), levando um ano e três meses para colheita das assinaturas. Como havia pressa para que as regras fossem aplicadas já nas eleições municipais do ano 2000, o projeto foi abraçado pelo Legislativo, sendo que em 1999, aos 28 de setembro, foi transformado na Lei nº. 9.840. d) uma das iniciativas populares mais relevantes foi aquela que culminou com a “Lei da Ficha Limpa”, a Lei Complementar nº. 135/2010 (que altera a Lei Complementar nº. 64/90), enrijecendo os requisitos para que uma pessoa possa se candidatar, bem como criando novas hipóteses de inexigibilidades. A coleta das assinaturas se iniciou em 2008, totalizando depois em praticamente 1,6 milhão de assinaturas. Em razão de pressa para as disputas eleitorais de 2010, novamente parlamentares apresentaram o projeto como iniciativa parlamentar. e) Por fim, interessante citar também as “Dez Medidas contra a Corrupção”, de 2015, engajamento este empunhado pelo Ministério Público Federal. Com a mobilização de diversas entidades e apoio popular, exitou-se em angariar 2 milhões de assinaturas,

possibilitando o Projeto de Lei nº. 4815/2016 (MARTINS, 2017; SOARES 2017; FERREIRA, 2018). Atualmente, esse último projeto encontra-se em trâmite junto ao Senado Federal⁵⁴.

Finalizando os contornos da iniciativa popular, além do dever de respeito às matérias do art. 60, § 4º, CF (cláusulas pétreas), pode-se destacar que há assuntos sobre os quais não poderá a população ingerir. Como lembrado por Martins (2017, p. 1144-1145), não poderão ser apresentados projetos: sobre temas de iniciativa privativa do Executivo (art. 61, § 1º, CF); de iniciativa privativa do Poder Judiciário (arts. 93, *caput*, e 96, inc. II, CF) ou Ministério Público (art. 127, § 2º, CF); e estejam ligados a decreto legislativo ou resolução, visto que estão dentro da competência exclusiva da Câmara dos Deputados (art. 51, CF), do Senado Federal (art. 52, CF) ou do Congresso Nacional (art. 49, CF).

Mas a participação popular no Brasil pós-88 não se limita aos três mecanismos dos art. 14 (já tratados alhures) – ele está longe de ser um rol taxativo. Pelo contrário, pode-se dizer que a mais recente Constituição brasileira de fato deu voz à população como nenhum outro texto já o fez. Os direitos políticos encontram atualmente uma considerável amplitude, permitindo que a soberania popular se espraie no âmbito dos três Poderes. São eles:

1) Já no art. 5º, inc. LXXIII, CF, por exemplo, nos direitos e deveres individuais e coletivos, uma importante ferramenta a favor da cidadania é prevista: a *ação popular*, pela qual qualquer cidadão, no zelo pelo interesse público primário, pode propor ação com vistas a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, estando o autor isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência, salvo se comprovada má-fé. A nível infraconstitucional, é regulada pela Lei nº. 4.717/1965 (recepcionada pela mais recente Constituição, portanto). Para comprovação da legitimidade, segundo a lei, o cidadão deverá apresentar o título eleitoral ou documento que a ele corresponda (art. 1º, § 3º). Nesse ponto, chama-se a atenção para o fato de que cidadão, aqui, é aquele considerado em sentido estrito, o que abrange apenas os nacionais no pleno gozo dos direitos políticos. Mas há exceção: nos termos do art. 12, § 1º, CF, quanto aos portugueses, havendo reciprocidade, também poderão propor a ação popular (NOVELINO, 2014).

⁵⁴ Para maiores informações sobre o projeto, vide: a) <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 26 de dezembro de 2019; e b) <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/tramitacao-no-congresso/tramitacao-no-congresso>. Acesso em: 26 de dezembro de 2019.

Ao tratar de instrumentos participativos junto ao Judiciário, Zenaide (2015) chega a elencar a ação civil pública como tal, mas atrelada ao poder de representação junto ao Ministério Público que no seu poder de investigação de ilegalidades e irregularidades em desprol da coletividade procederá às medidas judiciais cabíveis. Salvo melhor juízo, embora nos termos do art. 127, CF (c.c. art. 129, inc. III), o Ministério Público seja instituição essencial à função jurisdicional do Estado e, dentre suas incumbências, cabe-lhe a defesa do regime democrático, interesses sociais e individuais indisponíveis, isso não permite enquadrar a ação civil pública como um instrumento de democracia participativa propriamente dito – lembrando que a legitimidade ativa para oferecê-la não é exclusividade dessa instituição (art. 5º, Lei nº. 7.347/85). Parece-nos, a bem da verdade, que esse direito de representação ao Ministério Público está englobado dentro do *direito de petição*, a seguir pormenorizado.

2) *Direito de petição* previsto no art. 5º, inc. XXXIV, alínea “a”, CF (“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: “a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;” [...]). Em relevante passagem de seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1.247 MC, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, pontuou:

O direito de petição, presente em **todas** as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de **qualquer** interessado – mesmo daqueles **destituídos** de personalidade jurídica –, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, **perante as instituições estatais**, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva. (STF, 1995, p. 30 do voto do Min. Celso de Mello)

Portanto, o direito de petição, esse sim, é o que reflete um recurso participativo às mãos da cidadania no zelo e concretização do interesse público primário, da soberania popular. Exemplo disso é o art. 74, § 2º, CF, que dá a possibilidade de qualquer cidadão, dentre outros legitimados, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (o que recebe tratamento mais específico nos termos dos arts. 53 a 55 da Lei nº. 8.443/92); igualmente, cita-se a possibilidade de denúncia de magistrados e serviços judiciários ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 5º, CF), bem como de membros do Ministério Público e serviços auxiliares (art. 130-A, § 3º, inc. I, CF).

3) Ademais, outro mecanismo participativo é a *audiência pública*, que envolve uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Por meio de uma tomada de decisão administrativa ou legislativa, é aberto um espaço para que todas as pessoas, em sessão legislativa, opinem. Mas essa opinião não é vinculante, mas sim ostenta um caráter consultivo,

podendo a autoridade competente acolhê-las ou rejeitá-las depois de analisá-las. Trata-se de um meio pelo qual chama-se a comunidade a participar sobre políticas públicas ou projetos sociais de seu interesse. Apesar de, via de regra, ser um instrumento do Legislativo (com referencial constitucional no art. 58, § 2º, inc. II, CF), o Executivo se utiliza dela na maioria das vezes como uma forma de garantir a gestão dos recursos públicos, na elaboração de contratos públicos de grande interesse social, além de permitir que a população participe na elaboração de projetos de leis e edição de normas pelas agências reguladoras que impliquem a afetação dos direitos de agentes públicos (a exemplo, vide o art. 32 da Lei 9.784/99); não se olvide, ainda, de que as audiências públicas são comumente encontradas no âmbito do Judiciário, notadamente no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade (Lei nº. 9.868/98) (ZENAIDE, 2015).

Há pouco tempo, existia o Decreto nº. 8.243/2014 que instituía a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, dentre outras providências; porém foi revogado pelo Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019. Aquela norma revogada contemplava uma definição objetiva do conceito de audiência pública em seu art. 2º, inc. VIII, isto é, um “[...] mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais”.

4) Diferenciava-se o mecanismo acima da *consulta pública* apenas pelo fato desta visar o recebimento de contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, de acordo com a forma definida no ato de convocação (art. 2º, inc. IX) – um exemplo de consulta pública pode ser encontrado no art. 31 da Lei nº. 14.184/2002, do Estado de Minas Gerais. Igualmente, a Resolução nº. 26/2013 do Senado Federal permite essa participação popular ao longo do processo das proposições legislativas no seu art. 2º, sendo que qualquer cidadão devidamente cadastrado poderá apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação nessa Casa.

5) É dado à população também, pelo voto direto, a participação na justiça de paz (art. 98, II, § 2º); possibilita-se a participação no Conselho Nacional de Justiça (arts. 103-A e 103-B, XIII, CF) e no Conselho Nacional do Ministério Público (art. 130-A, inc. VI, CF); a participação de 6 brasileiros natos no Conselho da República (art. 89, CF; regulado a nível infraconstitucional pela Lei nº. 8.041/90).

6) A Constituição prevê a participação por meio da gestão democrática do ensino público, na forma da lei (art. 206, inc. VI, CF; c.c. art. 14, Lei nº. 9.394/96; c.c. art. 7º, Lei nº. 9.131/95); no Sistema Nacional de Cultura (art. 216-A, CF; art. 12, § 1º, Lei nº. 12.343/10); uma gestão quadripartite da seguridade social, com a participação dos trabalhadores, dos

empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (art. 194, parágrafo único, inc. VII, CF).

7) Outra possibilidade à disposição da população são as *ouvidorias públicas*. Como explanado por Zenaide, visam elas possibilitar a fiscalização, pela sociedade civil, da qualidade dos serviços públicos por meio de críticas e denúncias à gestão, ao mesmo tempo que viabiliza soluções ou proposições de medidas administrativas quando for o caso. Porém, como bem alertado, paira um aspecto negativo sobre o instrumento quando considerado a campo pragmático. Isso porque as ouvidorias acabam sendo limitadas por escolhas feitas dentro do próprio órgão público ao qual o ouvidor está vinculado (2015, p. 76-79). O efeito prático seria o seguinte:

Com a mudança de gestão, alteram-se também os ouvidores em vários órgãos públicos do Brasil, o que fragiliza bastante este caráter, a princípio, independente da ouvidoria, pois, acaba ocorrendo à defesa de direitos que beneficiem gestões políticas do Governo que está no poder no momento, e, não o interesse da coletividade na efetivação de direitos humanos como deve ser. (2015, p. 79)

8) Um mecanismo participativo bastante conhecido no Brasil é o *orçamento participativo*. Este mecanismo, que além da questão da participação envolve um controle social, tem origem na cidade de Porto Alegre (Rio Grande do Sul), em 1989, sob administração do Partido dos Trabalhadores. Como lembrado por Ribeiro (2016), a experiência foi de certa forma bem-sucedida ao ponto de servir de inspiração a nível mundial; inclusive, a partir de 1996, a Organização das Nações Unidas (ONU) incluiu o orçamento participativo dentre as quarenta melhores práticas. Esse mecanismo pode ser conceituado da seguinte maneira:

O Orçamento Participativo (OP) é um processo de democracia direta, voluntária e universal, onde a população pode discutir e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. O cidadão não encerra sua participação no ato de votar na escolha do executivo e do parlamento, mas também decide prioridades de gastos e controla a gestão do governo. Ele deixa de ser um coadjuvante da política tradicional para ser protagonista permanente da gestão pública (SOUZA, 2002, p. 1, *apud* ZENAIDE, 2015, p. 80).

Em acréscimo, Lückmann (2009, p. 10) lembra um ponto a ser levado em consideração:

[...] De maneira geral, o OP está ancorado na premissa de que a população não apenas deve ser consultada quanto às demandas de investimento do poder público, como também deve ser capacitada para deliberar acerca das prioridades, participando ativamente da própria execução e controle do orçamento público.

Embora seja um mecanismo participativo bastante relevante, não é isento de críticas. Por exemplo, Zenaide (2015, p. 86) lembra da interferência do fator político nos Conselhos do Orçamento Participativo, no sentido de que há participantes, ali, que são representantes de filiações partidárias e dos ideais da gestão daquele determinado momento. O efeito disso seria que quando a gestão pública de um determinado governo termina e outra se inicia, o Conselho do Orçamento Participativo anteriormente criado pode ser dissolvido facilmente ou, ainda, o novo Conselho pode não seguir a maneira como as políticas sociais vinham sendo realizadas, isso para uma forma até mesmo pior do que a anterior às vezes. Assim, o que vinha sendo eficiente pode não mais o ser. Segundo a pesquisadora, isso tudo se dá pelo fato de que os Conselhos do Orçamento Participativo não são obrigatórios e serem criados, geralmente, para cumprimento de diretrizes e metas a curto e médio prazo. Tem-se, aqui, um outro prejuízo – na sua visão – na medida em que as políticas públicas que zelam pelos direitos humanos apresentam efeitos práticos para a sociedade apenas numa execução a longo prazo.

9) Por fim, pode-se citar os *conselhos de gestão pública*, nos quais indivíduos da sociedade civil podem participar como membros, isso de forma paritária com aqueles do governo. Alves e Souza (2018), apoiados na explanação de Gohn, destacam o mecanismo como um canal de participação numa articulação entre representantes da população e integrantes do poder público estatal em relação à gestão de bens públicos. Segundo explanam, esse mecanismo de participação direta aposta na intensificação e institucionalização do diálogo entre governantes e governados em prol de uma alocação mais justa de recursos públicos. São criados e regulados por lei e têm um caráter obrigatório, na medida em que – explanam pautados em Eduardo Granha – os repasses dos recursos ficam condicionados às suas atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Nesse sentido, pode-se visualizar uma divisão em três tipos de conselhos gestores, a saber: conselhos deliberativos em sentido estrito, consultivos e gestores tripartite. Funcionam como uma espécie de *accountability societal*, observando-se uma sociedade incluída na elaboração e planejamento das ações governamentais, revelando-se ao mesmo tempo tanto um mecanismo de fiscalização do Poder Público quanto de inclusão daquela nas discussões em torno da agenda pública, bem como decisões com base em determinadas preferências. A importância estaria justamente em permitir que a população tome decisões em ações que têm reflexo direto no seu contexto social e rotina, além de fiscalizar a *res publica* – aduzem.

Mas atualmente, como já pontuado pouco mais acima, por meio do Decreto nº. 9.759, de 11 de abril de 2019, o qual vem causando grande polêmica, o atual Presidente da República Jair Messias Bolsonaro extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados

da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, determinando ainda a revogação do Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014, que trata da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social⁵⁵. Pelo art. 1º, §§ 1º e 2º do decreto revogador, as suas determinações e efeitos se aplicam aos colegiados instituídos por decreto, ato normativo inferior a decreto e a ato de outro colegiado; igualmente, a colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. A atitude do presidente gerou fortes críticas por parte da sociedade, que viu um mecanismo participativo comprometido. Dentre as justificativas apresentadas pelo governo, está a racionalização da estrutura governamental e economia de recursos, desfazendo órgãos inoperantes e ineficientes. Pretender-se-ia, posteriormente, recriar apenas os conselhos e comitês que comprovassem a necessidade de existirem (PONTES, 2019). Acionado o Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6121 (ajuizada pelo PT), aos 13 de junho de 2019 o Plenário deferiu parcialmente medida cautelar para o seguinte fim:

Decisão: O Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, suspendendo a eficácia do § 2º do artigo 1º do Decreto nº 9.759/2019, na redação dada pelo Decreto nº 9.812/2019, afastar, até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a possibilidade de ter-se a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de colegiado cuja existência encontre menção em lei em sentido formal, ainda que ausente expressa referência "sobre a competência ou a composição", e, por arrastamento, suspendeu a eficácia de atos normativos posteriores a promoverem, na forma do artigo 9º do Decreto nº 9.759/2019, a extinção dos órgãos, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Cármen Lúcia e Celso de Mello, que concediam integralmente a cautelar. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 13.06.2019. (STF, 2019)

Em leitura mais detida dos votos, interessante foi a ponderação feita pelo Min. Edson Fachin, o qual considerou a atitude do governo, como fora feito, um retrocesso contra a democracia e a participação popular. Confira:

De fato, ao determinar a extinção de inúmeros colegiados até o dia 28 de junho de corrente ano, sem indicar com precisão quais efetivamente serão atingidos pela medida, não é apenas do desaparecimento de um sem número de órgãos que se trata, mas sim da extinção do próprio direito de participação da sociedade no governo, implicando verdadeiro retrocesso em tema de direitos fundamentais, algo já compreendido por este Tribunal como constitucionalmente vedado.

⁵⁵ No art. 2º, inc. II, do revogado decreto, havia a seguinte definição de conselho de políticas públicas: “[...] instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”.

Logo, também por essa razão, pela restrição ao direito de participação popular de forma incompatível com uma hermenêutica constitucional que dá tão grande amplitude ao princípio democrático, voto pela inconstitucionalidade material do §2º do artigo 1º e do artigo 5º do Decreto nº 9.759/2019. (STF, 2019, p. 10 do voto do Min. Fachin)

Até o momento da finalização da presente pesquisa não houve ainda um posicionamento definitivo do Supremo Tribunal Federal sobre o ocorrido.

Seguindo na tratativa, tem-se que os recursos à disposição da cidadania supramencionados não revelam todas as possibilidades existentes no Brasil. A exemplo, poder-se-ia considerar os sítios de transparência na internet para fins de fiscalização governamental, bem como os observatórios sociais⁵⁶, dentre outras hipóteses até mesmo informais, como os protestos nas ruas e as sugestões/ideias legislativas (feitas pelo cidadão por meio do *site* Portal e-Cidadania⁵⁷). Cada um dos mecanismos citados acima ou deixados de citar tem o seu devido aprofundamento, com minúcias que dão conta de seus acertos, desacertos ou déficits, etc. Nessa pesquisa, considerando o foco final a que se destina e pela própria extensão, deixar-se-á maiores aprofundamentos a uma outra oportunidade.

No mais, definitivamente, o Brasil vive em seus 30 anos de Constituição um período de exercício livre de democracia como jamais visto em sua história. Como observado por José Afonso da Silva (2018), conseguiu-se um equilíbrio político que nenhuma outra Constituição conseguiu, a despeito das imperfeições ainda existentes e do fato de que a promessa de democracia social ainda não ter sido de fato cumprida. Apesar de o país, hoje, ter uma participação popular de certa forma ampla, certo é que ainda há muito a ser mexido.

Assim como Equador e Bolívia, o Brasil também passou por reformas neoliberais na década de 90 que, iniciadas por Fernando Collor de Melo (que marcou um populismo de direita de curta duração, 1990-1992, em virtude de passar por um *impeachment*) e depois de fato consolidadas por Fernando Henrique Cardoso, mais tarde não corresponderam às expectativas, favorecendo a emergência de um governo de esquerda ante a frustrações havidas e que

⁵⁶ No sítio do Observatório Social do Brasil consta a seguinte explanação: “É um espaço para o exercício da cidadania, que deve ser democrático e apartidário e reunir o maior número possível de entidades representativas da sociedade civil com o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão pública. Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos (exceto os que integrem a esfera de atuação do observatório específico) e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social”. Disponível em: <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/>. Acesso em 02 de janeiro de 2020.

⁵⁷ Vale a conferência do *site*: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

perduraria no poder por longos anos. Mas foi com esse último presidente que de fato se viu fortes impactos sobre a questão da participação popular. Teixeira (2013, p. 56-57) lembra do que se concebeu por *neoliberalismo de segunda geração*. Pautando-se em Andrade, a pesquisadora explana que as primeiras propostas neoliberais para fins de políticas sociais eram pouco sofisticadas, apenas com defesa da desativação dos programas sociais e do papel do Estado; mas que notada e coincidentemente é no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso que se visualiza uma incrementação sobre questão social, um ponto estratégico, uma condição, para a estabilidade política e continuidade das reformas em prol do mercado. É nesse ponto que a questão social seria redefinida, com a) uma descentralização que traria eficiência e eficácia em relação a gastos e gestão; b) uma focalização representando um direcionamento do gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, considerando-se fatores como necessidade e urgência; e c) uma privatização ou desestatização. Sob esse prisma/condições, a participação aparece como uma ferramenta de gestão. Ou seja, o neoliberalismo, por si só, não visa propriamente suprimir as garantias democráticas, mas sim limitá-las. Como melhor aclarado pela pesquisadora, “[...] o neoliberalismo não visa enfraquecer o Estado; seu alvo é antes limitar a abrangência e o escopo das intervenções democrático-participativas, como forma de abrir espaço para as mudanças econômicas” (TEIXEIRA, 2015, p. 56). Na década de 90, por exemplo, ao mesmo tempo se permitiu a consciência da participação da sociedade no planejamento e implantação das políticas públicas, a exemplo do surgimento dos já abordados orçamento participativo e conselhos gestores. Visualiza-se, pois, um cenário complexo em que haveria uma “confluência perversa” diante de uma disputa dos sentidos da participação entre projetos políticos e antagônicos (DAGNINO, 2002 *apud* TEIXEIRA, 2015, p. 58).

A partir de 2002, assistiu-se, como dito acima, a uma ascensão da esquerda com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito posteriormente para um segundo mandato em 2006. Sem entrar aprofundadamente nos méritos e deméritos de seu governo, a obtemperação de José Afonso da Silva traz a contento a percepção que tem o pesquisador da presente pesquisa desse governo que tanto se afirmava popular:

[...] Com a eleição de um operário para Presidente da República, o povo retomou a sua alegria, porque sentiu que a vitória de um homem do povo era o princípio de sua redenção. Aos poucos, porém, viu-se que as forças conservadoras cada vez mais se aproximavam do poder. As adesões dessas forças e sua recepção muitas vezes festiva, sob o argumento da governabilidade, não demoraram a inquietar as forças populares, e não se viam nem se viram sinais muito claros de mudanças reais à vista, a não ser algumas medidas expressivas, mas de natureza não estrutural. Temeu-se, e com razão, que tivéssemos um governo que acenasse simbolicamente às classes populares, mas servisse efetivamente às elites. (SILVA, 2018, p. 16)

Após o governo lulista, o governo petista seguiu com o governo de Dilma Rousseff a partir de 2011, tendo sido eleita para um segundo mandato que duraria até final de 2018. “Duraria” uma vez que não chegou até o fim do previsto, visto que sofreu um *impeachment* em 2016 dentro do complexo jogo do xadrez político num arranjo institucional bolorento, como é o brasileiro, fundido sob o crivo de um hiperpresidencialismo, mas com um *plus*, vale dizer, de marcada “coalizão”. Eis o ponto ao qual queremos chegar. A presidenta não soube lidar com as regras do jogo e, então, restou isolada e “jogada aos leões”. Aliás, à época, permita-nos a crítica de que o processo político por que passou pública e notoriamente se revelou quase um espetáculo circense. O *impeachment* representou um foguete sinalizador desses de naufrágio, o começo de um naufrágio lento e paulatino do barco das instituições brasileiras, que se não tomadas atitudes necessárias em prol de um rearranjo institucional, continuarão a comprometer um melhor destino ao Brasil. Em trabalho significativo, Marcos Nobre assevera:

O impeachment foi o sintoma mais grave de que as instituições entraram em colapso. Progressivamente, passaram a funcionar de maneira disfuncional, descoordenada, e mesmo arbitrária. Para ficar apenas no dia-a-dia dos três poderes: o Executivo perdeu capacidade de liderar o governo; o Legislativo instalou uma pauta própria, independente do governo; o Judiciário estabeleceu um regime cotidiano de decisões que se afastou de qualquer padrão conhecido de jurisprudência. Há poder de fato, mas não há poder legítimo. (NOBRE, 2016, p. 135)

O problema tem relação com a inquietação de Sérgio Abranches (*apud* MACEDO, 2014, p. 503-504) no sentido de que a base republicana brasileira traz consigo uma combinação difícil entre presidencialismo, federalismo, bicameralismo, sistema multipartidário e representação proporcional – o que colocaria em dúvidas a estabilidade democrática e a condução do governo, notadamente ante conflitos entre Executivo e o Legislativo. Isso, como explanado, considerando a diversidade de partidos no Congresso e dos múltiplos interesses que tem cada uma das duas Casas Legislativas, faz com que o Presidente da República tenha de formar uma coalizão com diferentes partidos para que suas medidas sejam aprovadas. Perceber-se-ia aí um terreno bastante instável, sempre com uma tensão, um risco para o sistema de governo, que fica dependente da coalizão.

Marcos Nobre (2016, p. 137) coloca o *presidencialismo de coalizão* como uma acomodação do presidencialismo a um sistema partidário razoavelmente fragmentado. Para além da teoria, em que até mesmo poderia se visualizar uma tensão profícua entre Legislativo e Executivo, na prática o que se viu a partir de 1994 foi bem diferente. O que se verificou – explana – foi uma especialização partidária de caráter binário: de um lado, tem-se que a esmagadora maioria dos partidos se especializou em venda de apoio parlamentar ao governo,

seja qual for; ao passo que de outro lado dois partidos, PT e PSDB, especializaram-se em dirigir esse mesmo grande bloco de apoio parlamentar de acordo com determinado projeto de governo. Seguindo na sua lógica, aprofunda:

Nessa divisão binária, os partidos líderes como que terceirizaram a busca por votos, mandatos e cargos para os demais partidos, concentrando-se na tarefa de coordenação. Esse processo de terceirização na busca por votos mostrou-se tendente à fragmentação. Sempre que a competição exigiu, passou-se à quarteirização, à quinteirização e assim por diante. Nas bases eleitorais, conflitos de competição foram resolvidos com migração partidária. Na última década, a migração partidária se combinou também com a criação de novos partidos. O surgimento do PSD, em 2011, tornou-se o emblema desse movimento mais amplo. Desde 1994, com exceção do período inicial do governo Lula e durante o abreviado segundo mandato de Dilma Rousseff, o que se viu foi a formação de megabloques de apoio ao governo e a limitação da oposição a uma franja parlamentar. [...] (NOBRE, 2016, p. 138)

Assim, se de um lado a oposição se encontra sufocada, de outro a enorme base hipertrofiada de apoio ao governo também passa a ter problemas, uma vez que o líder da coalizão não consegue concretizar plenamente o que programa do partido vencedor da eleição. Considera-se, ainda, o fato de que a oposição acaba migrando para dentro da própria coalizão de governo e lá formando uma espécie de oposição interna, que dificulta e compromete a coesão da articulação política. (NOBRE, 2016, p. 137)

Pelo fato do modo de gestão do grande bloco ser feito com um modo de operar típico do PMDB, Marcos Nobre adjetiva esse presidencialismo de coalizão como “pemedebismo” – um modelo que representa a bem da verdade um *presidencialismo de megacoalizes* nos seguintes termos:

Trata-se uma maneira de operar que procura amortecer e suspender os conflitos em lugar de elaborá-los abertamente em uma disputa democrática que envolva toda a sociedade. Ao jogar os problemas para debaixo do tapete das grandes coalizes, o encaminhamento dos problemas também se dá embaixo do tapete. Isso não significa que conflitos abertos não ocorram e não tenham ocorrido. Significa que se procurou evitá-los ao máximo, que eles só eclodiram quando não foi possível equacioná-los sob o tapete da megacoalizio. [...] (NOBRE, 2016, p. 139)

Essa forma de permitir a governabilidade, segundo Paulo Ricardo Schier (2017) foi a maneira que o Brasil encontrou no processo de transição democrática, que – pautando-se nas ideias de Martuscelli – se revela uma verdadeira ideologia que esconde o caráter de classe, o caráter clientelista e patrimonialista do Poder Público no país. Não se permitiria assim, a construção de um projeto de Estado coerente e de fato republicano, especialmente por não se ter conseguido atingir consensos ou compromissos legítimos. Isso faz com que – segundo o

autor – o modelo seja tendencialmente antidemocrático, vulnerável e permissivo com relação à corrupção e ao patrimonialismo. Consoante critica,

Com efeito, as coalizões tornam Legislativo e Executivo um bloco de poder único, com centralização forte na figura do Presidente (logo, do Executivo). Isso acaba relativizando o papel de fiscalização do Parlamento em relação ao Executivo (exceto quando existe quebra da aliança ou divergência interna na base da coalizão). Mais grave de tudo: o presidencialismo de coalizão tem favorecido historicamente a continuidade do patrimonialismo e do clientelismo, tão presentes no setor público brasileiro.

Considere-se, nesta linha de argumentação, que a lógica das alianças só funciona na medida em que o Presidente da República negocia espaço, no aparelho de estado, com os “parceiros partidários e regionais” (e nem sempre os interesses são convergentes e coerentes). Esses, por sua vez, atuam dentro de uma lógica voltada aos interesses pessoais e de atendimento das demandas das bases, dos financiadores de campanha ou algum outro interesse particular não confessável. Vê-se, logo, que o arranjo institucional propicia a corrupção sutil, invisível. (SCHIER, 2017, *online*)

Os tempos eram para ser outros; a Constituição era para ser deveras cidadã e, portanto, honrada. Todavia, a representação política hoje no Brasil ainda salvaguarda as *continuidades* de vetustos tempos, parecendo imersa em relações fisiológicas, para muito além de supostos benefícios teóricos que haveriam de advir de uma coalizão. Há uma crise institucional – corolária da estrutural – que repercute diretamente, além da esfera política, na seara econômica e social. O cenário é desalentador diante de uma corrupção sistêmica. Isso ao ponto de, como lembrado por Ferreira (2018), permitir pretensões, como se tem visto, em prol da volta de um regime ditatorial por pessoas que parecem se esquecer ou não ter consciência dos males da lógica e cultura militar.

A constatação feita por Ferreira (2018, p. 124-125) é coerente e sensata na medida em que destaca uma corrupção bastante enraizada no Congresso, cuja considerável parte dos membros apresenta uma espécie de entrelaçamento oligárquico com o Executivo, com meios de comunicação de massa por ele protegidos e controlados, com empresas públicas e privadas e seus negócios internacionais e com financiadores de campanhas eleitorais. O resultado, como demonstra de acordo com a legislatura de 2015-2018, implica em metade dos deputados e senadores (238) respondendo a processos investigatórios no STF, inclusive com alguns recolhimentos à prisão juntamente com diretores de empresas e altos funcionários a eles ligados. Da mesma maneira, observa a decadência dos partidos políticos ante um esvaziamento de seus objetivos programáticos, ao mesmo tempo em que há uma multiplicação deles – funcionando mais como máquinas eleitorais e de captação de recursos do que partidos propriamente ditos.

Não ignorando problemas nos demais Poderes, o Legislativo está em foco. Daí a acertada conclusão:

Coroando tudo, uma boa quantidade de aproveitadores e oportunistas descobriram que o enriquecimento pessoal não teria limites se utilizassem todo o poder do Congresso para chantagear o Executivo ou as empresas. As maiorias que com eles se formam se tornam avassaladoras, e ao longo deste último ano impuseram e continuam impondo “democraticamente” ao povo a destruição de suas conquistas na Constituinte, sem nem se dar ao trabalho de consulta-lo. Em suma, o Congresso foi aos poucos deixando de representar o povo e passou a representar a si mesmo e aos interesses mais poderosos. E a Câmara, uma de suas Casas, foi capaz de dar a todo o povo brasileiro, pela TV e ao vivo, um triste e incrível espetáculo de despreparo político, quando votou a autorização para processar a Presidente Dilma Rousseff. (FERREIRA, 2018, p. 125)

As conclusões de Ferreira (2018) se encontram com as de Marcos Nobre (2016) quando este explana o complexo cenário político pelo poder e como a tentativa ousada da Presidente Dilma em atingir a dinâmica do enraizado “sistema pemedebista” falhou, custando-lhe o mandato num jogo político impiedoso sobre um cenário econômico que já lhe era desfavorável, além de um questionamento popular de sua competência. Como apontado, Dilma acabou identificando “[...] brechas e fraquezas nos mecanismos de controle e gerenciamento político em que ela mesma se apoiou, como FHC e Lula antes dela [...]” (2016, p. 142). Diante disso, procurou lançar uma ofensiva (*blitzkrieg*) econômica que não foi bem-sucedida, enquanto tentou impactar significativamente, mas inutilmente, o pemedebismo.

Dáí decorreriam algumas lições, como o fato de que não seria possível um programa econômico sustentável sem uma base política e social de apoio (Fernando Henrique Cardoso e Lula não incorreram nisso); bem como o fato de não ser possível uma reforma do pemedebismo desde dentro, tampouco é possível sufocá-lo no seu próprio terreno. De mais a mais, com uma guinada diferente da com que concorreu às eleições de 2014, antes acenando para a esquerda, mas depois deixando seu eleitorado à mercê do outro lado, o que revelar-se-ia um estacionato eleitoral; e com uma grave recessão e devastação feita pela operação Lava Jato⁵⁸, foi o que faltou para o desencadeamento dos eventos que culminaram com o *impeachment* de Dilma (uma ilusória solução rápida que devolveria a estabilidade política em falta) (NOBRE, 2016, p. 142-146). Em seu lugar, assumiu o vice-presidente Michel Temer, do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), antigo PMDB (em que pesem algumas divergências que não vêm ao caso), um vice-presidente mal-visto por boa parte dos brasileiros em virtude da acusação de mancomunação com boa parte do Legislativo num suposto golpe contra a Presidente.

⁵⁸ Interessante é que enquanto não raras as vezes se vêem críticas – descabidas, ao nosso ver – no sentido de que a operação Lava Jato trouxe instabilidade, Marcos Nobre (2016, p. 140) é sóbrio ao asseverar, com coerência, que ela não advém da operação em si, mas do modo de funcionamento do sistema político que ela trouxe a lume.

Não se pretende aprofundar na tratativa específica da complexa e turbulenta conjuntura que ao final das contas fez com que Dilma Rousseff tivesse seu mandato abreviado. Todo o processo, aliás, seria digno de tratativas à parte, uma vez que eivado de intercorrências polêmicas. Porém, o que se pretendeu pela explanação acima foi chamar a atenção para o emaranhado nocivo da atual sistemática das *megacoalizes* no qual se vê submerso Brasil, que tem locupletado do país as esperanças de mudanças substanciais em direção à justiça social e contra a desigualdade social.

Ao que parece, a Constituição de 88 flerta com a soberania popular e demais direitos e garantias fundamentais num progressismo louvável na sua dogmática, ao mesmo tempo em que se mantém condescendente às antigas relações de poder de ímpeto colonial e/ou oligárquico ocultamente. A mistura de modelos orgânicos não ajudou. Julgou-se ser uma Constituição ímpar, inovadora (e de fato o foi e o é, não se nega), porém que esconde um *kernel* constitucional – isto é, um núcleo do sistema operacional – voltado à cúpula política, blindando-a ao mesmo tempo que no campo político favorece cripto-relações. Como nas demais Constituições latino-americanas ora estudadas, o velho ingeriu e se infiltrou no novo. Exemplo claro disso foi a pressão – lembrada por José Arthur Castillo Macedo (2014, p. 504) com base em Linz e Stepan – do presidente indiretamente eleito José Sarney que vendo uma considerável tendência ao parlamentarismo na Constituinte (o que lhe ameaçava de diminuição do poder e de mandato), juntou forças com Exército (que não queria ao voto de desconfiança do Parlamento) numa campanha de ameaças e intercâmbios clientelistas com destinação de verbas às bases eleitorais dos parlamentares. O resultado, assim, numa reviravolta, foi que o presidencialismo se sagrou vencedor.

A estrutura do texto de 88, portanto, contempla um Executivo forte, cujo presidente tem poderes ampliados e concentrados – fazendo com que o país se insira no que se denomina de hiperpresidencialismo ou presidencialismo imperial. Aliás, como explicitado por Bolonha, Rangel e Corrêa (2015, p. 123-124), o hiperpresidencialismo brasileiro é de considerável ponto que até mesmo se destaca dentre os demais latino-americanos, mas perde para o caso equatoriano. Conforme demonstrado, para além de poderes regulamentares de expedir decretos (art. 84, inc. IV), o presidente tem competência formal para expedir *decretos autônomos* (art. 84, inc. VI, *a*); tem poder de veto parcial ou total, permitindo a norma que a justificativa dada com base em inconstitucionalidade e interesse público seja consideravelmente subjetiva (art. 66, § 1º); outro ponto de extrema relevância é o de que, além de escolher seus ministros de Estado, a CF lhe permite indicar os Ministros do STF, o Procurador Geral da República, o Advogado-Geral da União, o presidente do Banco Central do Brasil, conselheiros do Tribunal

de Contas da União (art. 84, incs. XIV a XVI), dentre outras autoridades; dentro do processo legislativo, ele pode ainda propor emenda à Constituição (art. 60, inc. II), bem como tem iniciativa legal em matérias como organização administrativa judiciária, serviço público, tributos e orçamento público (art. 61, § 1º). Mas o que, segundo os autores, marca o poder do Executivo é a possibilidade de edição de medidas provisórias (art. 62), cujos requisitos são apenas a urgência e a relevância da matéria. Esse instrumento à disposição do presidente lhe conferiria um enorme poder de agenda, uma vez que passados 45 dias da sua publicação, essa medida entra em regime de urgência de votação, sobrestando toda a pauta de deliberações da Casa do Congresso em que esteja tramitando até que se delibere sobre ela (art. 62, § 6º).

A dinâmica hiperpresidencialista conjugada com delicadas conjunturas fez com que o Brasil se apegasse a líderes messiânicos afinados, na maioria deles, em maior ou menor medida cada um, com o populismo. Inclusive, diga-se de passagem, o atual presidente Jair Messias Bolsonaro (do Partido Social Liberal – PSL), segundo pesquisa de Bruno Castanho Silva (*apud* MILITÃO, 2019) seria o primeiro presidente que poderia ser enquadrado como populista desde Collor. Mas isso não é pacífico na medida em que há discussões sobre se os governos Lula e Dilma teriam sido ou não populistas, ao menos economicamente – discussões estas que não serão trazidas à baila no presente estudo por fugir de seu escopo.

Para finalizar, verifica-se então que no pós-88 o Brasil teve uma grande ampliação de direitos e garantias fundamentais na sua parte dogmática, havendo atualmente uma participação popular lato senso bastante ampla, porém, no que tange a uma ingerência direta pelos principais mecanismos de democracia participativa, quais sejam, o plebiscito, referendo e iniciativa popular, pode-se dizer que há de certa forma um déficit com relação a eles, muito embora a população se mobilize no campo fático sobre determinada pauta.

Percebe-se que essas formas tradicionais de participação direta no Brasil acabam ficando ao alvedrio do Legislativo, isso quando este Poder não toma para si, no caso da iniciativa popular de lei, o projeto, haja vista a dificuldade burocrática que a estrutura normativa desse mecanismo impõe à população (questão que será retomada no próximo tópico). Isso é deveras preocupante sobretudo porque mesmo que a soberania seja popular (“todo o poder emana do povo” [...]), talvez ela não seja tão soberana assim.

Explica-se: não se menospreza em momento algum o significado/simbolismo de se dispor expressamente isso, ainda mais considerando o histórico brasileiro. Os ares democráticos são outros, diferente dantes, mas ainda não totalmente. Os excertos históricos até aqui angariados não são despiciendos em virtude de demonstrarem que a antiga colonialidade do poder se imiscuiu na última Assembleia Constituinte – ou melhor, Congresso Constituinte –

precisamente no *kernel* constitucional, também chamado por Gargarella de “sala das máquinas”, como será visto logo mais. Isso é relevante visto que a estrutura orgânica da Constituição oferece um *hiperpresidencialismo de coalizão* que prestigia na prática clientelismos, patrimonialismos e fisiologismos; não raras as vezes se vê o alijamento da função e essência sociais da representação política em favor de um cortejo putrefato e mafioso da corrupção. Inclui-se, aí, o problema de uma partidocracia. A soberania popular idealizada, que haveria de ser exercida por seus representantes, acaba sendo um pouco ilusória por um lado. Por outro, não se enxerga a possibilidade de um efetivo exercício dos mecanismos de participação direta tradicionais pelo simples fato de estarem sob um cabresto ao bel prazer da cúpula legislativa (e política, como um todo) que tem certo poder de gerência sobre eles. A soberania popular no Brasil – ao que se observa – acaba sendo friamente calculada e controlada.

Nesse sentido, testemunha-se uma *soberania popular assistida*, gerida por uma elite, especialmente a política. Por isso mesmo, em que pese a amplitude participativa atual, o “sistema” não contempla – por razões históricas óbvias, crê-se que propositadamente – qualquer possibilidade da população antigir ou controlar o *kernel* ou sala das máquinas. Não há qualquer mecanismo de *accountability* que impacte o contaminado núcleo, tampouco há mecanismos de participação direta que o atinjam ou possibilitem atingi-lo indiretamente, de maneira independente, desde baixo (*bottom-up/desde abajo*).

Para além do difícil desafio de uma reestruturação do arranjo institucional, indubitavelmente se faz necessário novos mecanismos de democracia direta que possibilitem a cidadania especialmente controlar a representação política; pois da forma com que se encontra, não há muitas expectativas de mudança substancial do país.

Por isso, recorrer a inspirações em nossa vizinhança, aos casos equatoriano e boliviano, (que atualmente representam o ápice do novo constitucionalismo latino-americano), oferece bons aportes. Obviamente que há de se respeitar as peculiaridades de cada país, mas é certo que podemos aprender algo valioso com essas populações que se mobilizaram contra elites (inclui-se aqui as políticas) e buscaram romper com o paradigma exclusor vigente – processo este que continua a se desenvolver. A intensidade da mobilização popular (como demonstrado no capítulo anterior), as normativas a sua disposição e seus mecanismos de democracia participativa diretos, ainda que imperfeitos, podem oferecer uma luz diretiva aos brasileiros, refêns de um arranjo institucional que negativamente favorece uma classe política cujos membros em significativa parte encontram-se descomprometidos com o interesse público primário. Daí a importância de se valorizar a experiência constitucional que ocorre nesses países. A seguir, portanto, em específico, considerando o escopo deste estudo, exploraremos as

possibilidades e limites dos mecanismos participativos no Brasil com base nas experiências desses países.

4.2 A possibilidade de aportes de vizinhança e limitações

Considerando a situação democrática/participativa brasileira apresentada no tópico anterior, o momento é oportuno para se abordar em que medida o novo constitucionalismo latino-americano, a partir das experiências vividas tanto pelo Equador quanto pela Bolívia, pode contribuir para o Direito brasileiro. Mas a tarefa não é simples, há de se ter certas cautelas e posturas metodológicas ao fazer uma análise de direito comparado. Para tanto, pensa-se coerente com a proposta as lições de Pierre Legrand (2018) em prol de uma hermenêutica sob a perspectiva da alteridade e agregação, a partir de uma disposição para a hospitalidade, para o reconhecimento e respeito às singularidades do outro Direito (do outro-jurídico), mesmo porque este se apresenta como uma “[...] combinação cultural complexa e por consequência plural, logo, *singular plural* [...]” (2018, p. 23).

Essa seria a “ética da comparação”, que permite ao intérprete uma desterritorialização intelectual, para além unicamente da geográfica; o que envolve também uma destotalização, ou seja, o exegeta deve ter consciência de que o seu Direito não é mais o “todo”, reconhecendo que há outros Direitos que têm valor normativo para o seu Direito, não a título obrigatório, mas do ponto de vista persuasivo (LEGRAND, 2018, p. 32-34).

Pierre Legrand não ignora a existência de um grau mínimo de etnocentrismo por parte do comparatista, afinal, como bem sustenta, o comparatista não pode simplesmente se reinventar da cabeça aos pés. Isto é, é difícil se falar em neutralidade por parte do comparatista sobretudo porque ele já se encontra forjado nos moldes de um contexto cultural (muitas vezes influenciado por concepções eurocêtricas). Conforme sustenta,

Uma interpretação, portanto, é sempre um produto subjetivo e esse produto subjetivo é necessariamente, pelo menos em parte, um produto cultural: a interpretação é, em outras palavras, o resultado de uma compreensão particular da regra que é condicionada por uma série de fatores (muitos deles intangíveis) que seriam diferentes se a interpretação tivesse ocorrido em outro lugar ou em outra época (pois, então, os intérpretes estariam sujeitos a diferentes cargas culturais). Especificamente, uma interpretação é o resultado de uma distribuição desigual de poder social e cultural dentro da sociedade como um todo e dentro de uma comunidade interpretativa em particular (juízes vis-à-vis professores, e assim por diante) e opera, por meio de articulações repetidas, para eliminar ou marginalizar alternativas. [...] (2014, p. 6)

Por isso, o comparatista deve encarar o Direito como um significante polissêmico que conota referentes culturais, políticos e econômicos, dentre outros. Sendo assim, com base em Mauss, Legrand firma a convicção de que cada manifestação do Direito se apresenta como um fato social total (2014, p. 8). E em todo caso, o comparatista deve estar aberto a ouvir o outro até mesmo para fins de uma autorreflexão:

[...] Talvez muito particularmente por causa dos fenômenos de europeização e glocalização de sistemas jurídicos, parece-me que na realidade está mais do que na hora de o comparatista orientar decididamente os seus trabalhos para a descoberta da singularidade (certamente plural) do Direito, o que significa que ele deve tornar explícito aquilo que é característico de um determinado sistema jurídico e o distingue dos demais, o que implica abrir-se a ouvir o Direito estrangeiro que constitui o “objeto” de estudo. Nesse sentido, não se trata aqui sequer de compreender o outro Direito, porque “compreender” é ainda “prender”, isto é, “agarrar”, “se apossar”. Mas para tomar de empréstimo a fórmula de Roland Barthes, do outro eu não devo “querer me apossar de mais nada”. Não se deve estudar um outro Direito para compreendê-lo, portanto, mas sim para ouvi-lo, para compreender melhor a si mesmo. (LEGRAND, 2018, p. 59-60)

Nota-se que a diretiva de Legrand casa-se com a própria perspectiva filosófica da libertação/alteridade diluída nos contornos do novo constitucionalismo latino-americano, bem como com a própria teoria de Boaventura de Sousa Santos no que atine à necessidade de uma hermenêutica diatópica quando se refere aos direitos humanos e dignidade humana – todos explanados no primeiro capítulo.

Ao relacionar Brasil, Equador e Bolívia, portanto, é necessária ter essa perspectiva levada em consideração. Embora o processo histórico por que passou cada um dos países tenha similitudes e pontos de tangenciamento, cada processo vivido e que ainda se vive é único, de culturas e realidades diferentes.

Como poderia o Direito brasileiro aprender e/ou compreender-se a si mesmo a partir do outro-jurídico, então?

Ouvindo o Outro poderemos extrair das experiências lições paupáveis e acatáveis ou, quiçá, adaptáveis – porém, não milagrosas –, sem que isso implique qualquer pretensão de apropriação ou de utilizar-se de enlatados importados ou transplantes jurídicos, estes últimos rechaçados por Legrand (2014, p. 15) na medida em que envolvem uma ideia preocupada em achar padrões, uma axiomatização em que uma unidade racional é imposta *a priori* sobre experiências efetivamente díspares do Direito⁵⁹.

⁵⁹ Aliás, Pierre Legrand afirma a própria impossibilidade de transplantes jurídicos: “[...] o que pode ser deslocado de uma jurisdição a outra é, literalmente, uma forma de palavras sem sentido. Pretender mais é afirmar demais.

Nesse ponto, é prócera igualmente a advertência de Andreas Krell, que não vê com bons olhos a figura do transplante:

Não se pode transportar um instituto jurídico de uma sociedade para outra sem levar-se em conta os condicionamentos sócio-culturais e econômico-políticos a que estão sujeitos todos os modelos jurídicos. Ordens jurídicas concretas não representam apenas variantes distintas da realização dos mesmos direitos e princípios; nelas refletem-se também diferentes paradigmas jurídicos. As possibilidades de um “transplante” de teorias de Direito Constitucional de um país para o outro vão necessariamente diminuir com as diferenças no sistema político e, sobretudo, nas condições econômico-sociais das respectivas sociedades. Devemo-nos lembrar sempre de que os mesmos textos e procedimentos jurídicos são capazes de causar efeitos completamente diferentes, quando utilizados em sociedades desenvolvidas (*centrais*) como a alemã, ou numa *periférica* como a brasileira (KRELL *apud* DERBLI, 2007, p. 136).

Tendo as premissas e cautelas supramencionadas como vetores, partimos, pois, da posição em que a Constituição brasileira de 1988 está na análise do processo de desenvolvimento e amadurecimento do novo constitucionalismo latino-americano. Vale lembrar que o presente estudo adere à separação das Constituições realizadas por Raquel Y. Fajardo (2009; 2011) – como abordado no primeiro capítulo –, em que ela situa a Constituição de 1988 no primeiro ciclo de evolução dentro do fenômeno constitucional, dito multiculturalista, no qual há todo um reconhecimento da multiculturalidade (e seus desdobramentos), mas não há um reconhecimento de fato de um pluralismo jurídico, sendo a questão indígena, por exemplo, tratada predominantemente em âmbito infraconstitucional e políticas; o que a pesquisadora acreditava ser uma espécie de herança colonial ou ainda uma influência da Convenção 107 da OIT, que trazia um reconhecimento reduzido da jurisdição indígena.

Essa percepção da pesquisadora de fato abrange o Brasil. E não é para menos. Vale destacar que diferentemente dos países andinos em que a população é basicamente indígena, historicamente os indígenas brasileiros foram praticamente assolados e solapados pelo modelo colonial, tendo os negros ocupado sua posição dentro do ciclo exploratório através da

Em qualquer sentido signific-ativo [*meaning-ful*] do termo, “transplantes jurídicos”, portanto, não podem acontecer. Nenhuma regra na jurisdição que tomou emprestado pode ter algum significado no que se refere à regra na jurisdição que emprestou. Isso porque, à medida que atravessa fronteiras, a regra original sofre necessariamente uma mudança que a afeta *enquanto* regra. A disjunção entre a declaração proposicional vazia e seu significado, assim, evita o deslocamento da própria *regra*. Considere esta declaração elaborada a partir de pesquisa antropológica em curso sobre a cognição: “O fato de que exatamente a mesma palavra será impressa ou proferida várias vezes, não significa que exatamente o mesmo significado (que é a metade da palavra) se espalha de uma mente a outra”. (2014, p. 12-13)

escravidão. Não que não se tenha tentado escravizar os indígenas, o que historicamente não logrou êxito, mas o fato é que a escravidão negra foi a que de fato se consolidou e se enraizou-se no Brasil, repercutindo clara e negativamente até os dias atuais, especialmente através de discriminações e preconceitos. Os indígenas foram praticamente ocultados, relegados a um segundo plano – um Outro acobertado, calado.

As Constituições brasileiras a partir de 1934 chegaram a tratar da questão indígena, porém é a de 1988 que melhor lhes aborda num tom multiculturalista no Art. 231 e 232⁶⁰, dispositivos estes que representam o capítulo VIII (“Dos Índios”), dentro do Título VIII (“Da Ordem Social”). Inclusive, pelo primeiro dispositivo referenciado, em seu *caput*, é verificado o reconhecimento de diversos aspectos indígenas, com destaque especial para os *direitos originários* sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A melhora da situação indígena se deu principalmente por pressão dos grupos indígenas quando da Constituinte de 88.

Como apontado por Lopes (2017, p. 84), os principais ganhos foram com relação ao reconhecimento do território indígena; a vinculação da exploração mineral condicionada à autorização do Congresso; proteção das terras demarcadas como uma obrigação do próprio Estado; e nulidade dos atos que envolverem domínio e posse das terras (uma alusão ao art. 231, § 6º). Outras questões “[...] como o reconhecimento da sociedade como uma *nação pluriétnica* e o direito ao usufruto do subsolo, e outros ganhos conquistados nas comissões e subcomissões Constituintes, foram excluídos ao longo das negociações” – assevera a pesquisadora.

⁶⁰ Confira: “Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.”

Outro dispositivo que vale o destaque e que demonstra uma preocupação com a multiculturalidade é o art. 210, § 2º, CF, que assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

Afora a Constituição, o destaque legislativo é para o Estatuto do Índio, a Lei nº. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Em que pesem os diferentes debates em torno dos contornos e imperfeições dessa lei (que não serão aqui tratados), nela vale referência o art. 57, o qual revela um condicionamento da jurisdição indígena: “Será tolerada a aplicação, pelos grupos tribais, de acordo com as instituições próprias, de sanções penais ou disciplinares contra os seus membros, desde que não revistam caráter cruel ou infamante, proibida em qualquer caso a pena de morte”.

Maiores pontuações em específico sobre as diferentes questões indígenas brasileiras que podem ser relacionadas ao novo constitucionalismo latino-americano não serão discutidas na presente pesquisa em razão de seu escopo, mesmo porque o tema em específico demandaria uma tratativa em separado. Mas o que importa ao fim almejado se encontra acima apresentado, merecendo atenção especial o fato de que de que se chegou a debater algum reconhecimento de uma nação pluriétnica no Brasil, contudo no xadrez constituinte não se obteve êxito na pretensão.

Hoje, a representatividade indígena na política no Brasil é ainda bastante parca, o que sem dúvidas tem prejudicado os interesses dessa minoria que representa 0,47% da população nacional, um dos menores índices da América Latina, segundo o pesquisador Stephen Baines. Para ele, essa porcentagem “[...] mostra que no Brasil o processo de invisibilização dos indígenas funcionou muito bem ao longo do período colonial, e continua ainda, em muitos casos, pelo racismo, por decretos e perseguições [...]” (TSE, 2019).

Porém, tem havido melhoras no panorama. Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, em 2018 o número de candidatos indígenas cresceu significativamente em 56,47% em relação a 2014, saindo de 85 para 133 candidatos. Também houve melhora no número de eleitos: de um deputado estadual em 2014, passou-se para uma deputada federal e um vice-presidente da República em 2018 (TSE, 2019). E atualmente, para escutar os povos tradicionais no Congresso e fazer frente à bancada ruralista e pautas anti-indígena, criou-se uma Bancada em Defesa dos Povos Indígenas com protagonismo da única e primeira deputada federal indígena Joênia Wapichana (SAMPAIO, 2019).

Em todo caso, considerando-se os contornos que a Constituição de 1988 dá à questão indígena, reafirma-se a concordância com a pesquisadora Raquel Y. Fajardo ao posicionar o Brasil dentre os países que compõem um primeiro ciclo do novo consiucionalismo latino-americano, justamente porque se vislumbra mais contornos de respeito à multiculturalidade do

que contornos já tendentes efetivamente à noção de “nação multiétnica” e “Estado pluricultural”.

Em todo caso, chama-se atenção ao fato de que a classificação utilizada por Fajardo nas aferições quanto ao novo constitucionalismo e reformas constitucionais havidas tem em foco principalmente um referencial a partir da questão e dos direitos indígenas na América Latina, muito embora englobe também outros atores sociais (*e.g.*, afrodescendentes).

Streck e Oliveira (2016), embora critiquem o tratamento indígena dado no ordenamento jurídico brasileiro, identificam pontos de sintonia que colocam o Brasil – nas suas percepções – como situado numa espécie de *pré-novo constitucionalismo latino-americano* ou de primeira fase. Conforme afirmam,

Como se atesta pelo inventário ilustrativo exposto, diversas características comuns dão o tom afinado de um conjunto constitucional. Em termos de maior proximidade, a Carta brasileira não pertence a este grupo. Não prevê, por ex., a revogação de mandato. Não guarda disciplina similar no que tange à iniciativa popular de projeto de lei, não encampa iniciativa popular de projeto de emenda. Consoante se sabe, o reconhecimento constitucional brasileiro aos *indígenas* não chega ao patamar constante do *novo constitucionalismo latino-americano*.

Todavia, guarda elementos de sintonia, como, ilustrativamente, o presidencialismo, um Estado Democrático e de Bem-Estar, pluralismo como fundamento da República, o direcionamento para a integração da América Latina. Talvez possa ser classificada como Constituição do *pré-novo constitucionalismo latino-americano* ou da primeira fase do *novo constitucionalismo*, uma fase, a rigor, preparatória para uma constitucionalidade mais coesa. (STRECK; OLIVEIRA, 2016, p. 129)

A despeito da posição dos autores acima, entende-se que colocar a Constituição brasileira de 1988 numa espécie *pré-novo constitucionalismo latino-americano* de certa forma é um exagero e acaba indiretamente desmerecendo em alguma medida um texto constitucional bastante louvável para o seu tempo, como foi o nosso. Se levada em consideração a questão sob a ótica apenas dos direitos indígenas (afinal, a essência dessa visão constitucional é andina, tanto que lhe chamam de “constitucionalismo indígena ou andino”), como é feita na classificação de Fajardo, aí sim é coerente ao menos situar nosso país numa primeira fase ou ciclo – como já abordado. Por outro lado, se levada em consideração não apenas a questão indígena, mas a democrática, isto é, a participativa em si, entende-se que de alguma forma cometer-se-ia injustiça ou incoerência em posicionar a Constituição de 88, neste ponto, simplesmente num primeiro ciclo ou fase; afinal, foi avançada para a época.

Não se ignora que a essência/origem da ideia de novo constitucionalismo latino-americano tenha se dado a partir da irrisignação indígena contra pactos sociais fundidos sob os auspícios do modelo eurocêntrico de Estado-nação; porém, há de se convir que as ideias do

novo constitucionalismo circunscrevem levantes democráticos desde baixo, especialmente da parte das minorias historicamente excluídas, contra velhas estruturas coloniais de poder (guiadas por seletos grupos) que apartavam a própria população de qualquer possibilidade de ingerência em seus territórios, bem como a solapava culturalmente. Isso repercutiu direta e negativamente em todos os aspectos da vida social e cultural proporcionando diversos malefícios – como apontado outrora. E a novidade trazida envolve justamente essa insurgência e tentativa de controle do poder e ingerência no Estado desde a base (popular); e não com um papel determinante da burguesia, como ostenta originariamente o constitucionalismo. O que permitiu uma certa libertação das amarras coloniais e a valorização daquelas culturas até então ocultadas ou suprimidas (viu-se, por exemplo, a constitucionalização dos direitos do *buen vivir*). Por isso mesmo, esse constitucionalismo funciona como uma teoria da constituição e não simplesmente como de Direito justamente por ser enfático na discussão da própria legitimidade da Constituição (como já debatido no primeiro capítulo). Ou seja, talvez o melhor seja se falar num novo constitucionalismo *democrático* latino-americano dado as suas proporções.

Nesse aspecto, a Constituição brasileira, para a época em que foi promulgada – anterior às atuais Constituições do Equador (2008) e Bolívia (2009) – é bastante notável e permite ampla participação da população de um modo geral. Aliás, lançando os olhos notadamente sobre os principais traços do novo constitucionalismo pluralista identificados por Villabella Armengol (2010) – tratados no primeiro capítulo deste estudo –, visualiza-se que determinados avanços consolidados junto às novas Constituições equatoriana e boliviana já se faziam presentes com a Constituição brasileira em 1988, por exemplo, a questão do reconhecimento da supremacia constitucional, do controle de constitucionalidade, do pluralismo, da busca pela integração latino-americana. Entretanto, isso não é motivo para qualquer altivez, sob pena de incorrer no etnocentrismo alertado por Pierre Legrand (2018). A perspectiva dos avanços destacados por Villabella Armengol deve ser analisada tendo por referencial de partida aquelas populações andinas. Para aquelas realidades histórico-culturais, os avanços empreendidos e cristalizados nos novos textos constitucionais com a patente quebra do paradigma colonial é um grande feito. Daí a necessidade de respeitosamente enxergar os avanços elencados a partir da perspectiva da alteridade, do Outro.

Como demonstrado no segundo capítulo, a partir do estudo de Martínez Dalmau (2018) pode-se reparar que, de um modo geral, o novo constitucionalismo latino-americano trouxe melhora na situação da população equatoriana e da boliviana; como apontado – rememore-se – é possível visualizar uma correlação entre o momento constitucional ora vivido e a diminuição da desigualdade e da pobreza. Porém, como visto, o novo viés constitucional, em que pese

pregar uma democracia participativa de alta intensidade, no campo prático se verifica um cenário conflituoso entre o popular e o governo constituído. Isso inclusive tem reflexos numéricos na democracia.

Por exemplo, cite-se o *Democracy Index*, índice vinculado à *Economist Intelligence Unit* – EIU. Ele realiza a mensuração do estado da democracia a nível global (abrangendo 165 países e dois territórios) de acordo com cinco categorias, a saber: i) processo eleitoral e pluralismo (*Electoral process and pluralism*); ii) funcionamento do governo (*Functioning of government*); iii) participação política (*Political participation*); iv) cultura política (*Political culture*); e v) liberdades civis (*Civil liberties*) – variando a escala de 0 a 10. Finalmente, classifica os países em: a) democracia plena (caso a escala esteja entre 8 e 10); b) democracia falha ou imperfeita (escala entre 6 e 7.9); c) regime híbrido (escala entre 4 e 5.9); e d) regime autoritário (escala abaixo de 4).

Em 2018, segundo o índice (2019, p. 19), a América Latina e Caribe, na pontuação geral (*overall score*), considerando-se a média global analisada, mantêm-se numa escala de 6.24 (uma redução em relação a 2017, no qual o *score* foi de 6.26 – o que significa uma deterioração), apontando que as democracias nesse pinçado geográfico apresentam-se em média como democracias falhas. E em que pese algumas categorias da América Latina e Caribe estarem acima da média global que ostenta *score* pouco maior que 5, o funcionamento na prática da democracia e dos governos ainda é bastante deficiente, como destacado pelo próprio EIU:

Como nos anos anteriores, os problemas da América Latina com a democracia surgiram do agravamento das pontuações no processo eleitoral e no pluralismo, no funcionamento do governo e nas liberdades civis. A deterioração aqui foi apenas parcialmente compensada pelas melhorias contínuas nos dois pilares restantes de nossa medida de democracia, participação política e cultura política. Apesar dos recentes contratemplos, a América Latina ainda possui algumas das pontuações mais altas do mundo em processos eleitorais e pluralismo e em liberdades civis. Historicamente, teve um desempenho inferior nas categorias relacionadas à prática da democracia: funcionamento do governo, participação política e cultura política. Os governos latino-americanos continuaram sendo assolados pela corrupção e pelos efeitos do crime organizado transnacional, e deficiências persistentes na governança e na prática da democracia deram lugar a uma confiança declinante no governo, nas instituições políticas formais e na própria democracia. (EIU, 2019, p. 19, tradução nossa)

Dos países ora estudados, o Brasil é o que detém maior pontuação geral, de 6.97; tendo o Equador 6.27 e a Bolívia 5.70. Portanto, enquanto os dois primeiros se apresentam como democracias falhas, o último país é classificado como de regime híbrido. O Brasil, com exceção da categoria que apura o funcionamento do governo, que empata com 5.36 com o Equador, obteve pontuações superiores nas demais categorias. A seu turno, entre Equador e Bolívia,

houve uma categoria em que este último o superou, que foi em relação às liberdades civis, com 7.06 (contra 6.76 equatoriano) (EIU, 2019, p. 20). No entanto, mesmo com essa pequena vantagem, ao se consultar os índices do *Democracy Index* entre 2006 e 2018 no sítio *online* da EIU⁶¹, vê-se que o melhor índice boliviano foi em 2008, que atingiu 6.15, seguido pelo de 2010 (2009 não consta) com 5.92. Desde então, o índice boliviano tem oscilado regressivamente até o resultado de 5.7 em 2018. Em contrapartida, considerado o mesmo período, os índices equatorianos têm crescido paulatinamente com singelas regressões em poucos momentos, passando de 5.64 a 6.27. Já o Brasil, também no mesmo período, tem oscilado pouco, porém regressivamente, passando de 7.38 a 6.97; desde 2006, o único ano em que este último país conseguiu repetir o seu maior índice foi em 2014, enquanto seu pior índice foi em 2017, com 6.86.

Os que ganharam uma atenção mais especial pelo *Democracy Index* de 2018, dentro da análise da América Latina e Caribe, foram Brasil e México: “[...] os eleitores, desgostosos com o aumento do crime, a corrupção do governo, a pobreza persistente e os altos níveis de desigualdade, voltaram-se para os populistas resolverem os problemas de seus respectivos países [...]” (EIU, 2019, p. 19-20, tradução nossa). O relatório aponta um retorno do populismo em ambos países: no México, com Andrés Manuel López Obrador (esquerda); e no Brasil, com Jair Bolsonaro (direita). Como consta, a desilusão dos eleitores nos dois países fez com que se recorresse a candidatos populistas como uma forma de “frear a patifaria/podridão” (“*stop the rot*”). Apesar da existência deles já há décadas na política, os dois candidatos se apresentaram na oportunidade como *outsiders* (termo já referenciado alhures ao se discutir a teoria de Levitsky e Ziblatt) anti-*establishment* ante um cenário de descrédito político:

[...] eles conseguiram se posicionar como pessoas de fora da política, qualificadas de maneira única para expulsar o *establishment* político e resolver os problemas de seus países. Nos dois países, os partidos que dominaram o cenário político por décadas viram seu apoio dos eleitores despencar. (EIU, 2019, p. 21, tradução nossa)

É interessante ressaltar, ainda, que apesar de Bolsonaro ter ao longo de sua carreira como deputado federal, feito declarações públicas racistas, misóginas e homofóbicas, o que inclusive gerou uma onda de protestos quando da sua candidatura sob a bandeira de “Ele Não”, o relatório do *Democracy Index* de 2018 não enxerga tantas preocupações nele como no mexicano López Obrador uma vez que diferentemente deste, o brasileiro, embora tenha

⁶¹ Disponível em: <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

recebido 55% dos votos no segundo turno, tem, pelo seu partido PSL, apenas 10% das cadeiras do Congresso, o que o forçará a procurar suporte de outros partidos ali. Inclusive, a percepção afirmada no relatório é a de que justamente por depender do Congresso para implementar a sua agenda, Bolsonaro, reconhecendo as dificuldades para conseguir apoio, moderou sua linguagem depois de eleito (EIU, 2019, p. 21).

Por outro lado, uma segunda análise da democracia que vale a pena ser conferida é aquela da *Freedom in the World* 2019, que abrange 195 países e 14 territórios e com período considerado entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2018; índice este que leva em consideração para pontuação as categorias de liberdade, direitos políticos e liberdades civis. Com base nas pontuações, os países recebem o *status* de *livres* (1.0 a 2.5), *parcialmente livres* (3.0 a 5.0) e *não-livres* (5.5 a 7.0)⁶².

Pois bem, Bolívia e Equador por esse último índice, são classificados como *parcialmente livres*, apresentando as seguintes pontuações finais, respectivamente: 67/100 e 63/100. Ambos países, em todas as categorias, tiveram pontuação 3/7. No que toca ao Brasil, o país foi classificado como livre, com *score* de 75/100, obtendo pontuação de 2/7 para as categorias de referência (FREEDOM IN THE WORLD, 2019).

No que toca à Bolívia, ao se analisar as pontuações feitas pelo relatório da *Freedom in the World* 2019 é possível observar que o *score* obtido tem relação direta com o comportamento do governo Morales (que tenta se perpetuar no poder) e seu partido MAS, o qual detém um domínio esmagador no Parlamento, sufocando os partidos de oposição. Igualmente, as piores pontuações estão ligadas à análise de parâmetros do Estado de Direito, *rule of law*. Apontou-se para o comprometimento de um Judiciário independente, que se encontra absorvido dentro dos domínios do governo e de seu partido; tendo sido indentificado, ainda, grandes ineficiências e desigualdades na aplicação das leis (especialmente aquelas que deveriam, em tese, proteger minorias como o grupo LGBT [*lesbian, gay, bisexual, and transgender people*]). Aliás, é sinalizada a baixa representatividade na política dessas minorias, incluindo a dos próprios indígenas, mas principalmente das mulheres. Houve dificuldades inclusive de se encontrar candidatos indígenas e candidatas para as eleições judiciais de 2017. Outros pontos não passaram despercebidos no relatório, quais sejam, a perseguição, na prática, à mídia; a falta de

⁶² Para maiores informações sobre os critérios metodológicos do *Freedom in the World* 2019, confira: <https://freedomhouse.org/report/methodology-freedom-world-2019>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

transparência do governo e imbricações com a corrupção (cujo controle é ineficaz ante leis anticorrupção mal aplicadas) (FREEDOM IN THE WORLD, 2019).

Da parte do Equador, observa-se que a pontuação lhe conferida constitui, em boa parte, reflexo das medidas e do comportamento do ex-governo de Rafael Correa (do partido Alianza País), cujas políticas vêm sendo revistas pelo atual presidente Lenín Moreno, do mesmo partido. Dentre os apontamentos para o país, pode-se citar a crítica quanto à fórmula de alocação de cadeiras no Parlamento que favorece grandes partidos, o que beneficia o Alianza País; quanto a uma real oposição, o relatório lembrou a existência, por décadas, de partidos equatorianos baseados amplamente na personalidade, clientelistas e frágeis; o Alianza País continua a ser o maior bloco da legislatura, embora dividido entre os apoiadores de Rafael Correa e de Moreno; segundo apontado, leis restritivas de financiamento de campanhas têm reduzido também a competitividade dos partidos da oposição; a influência dos grandes interesses econômicos também tem atingido o país dificultando a *accountability* democrática ao mesmo tempo em que encoraja a corrupção entre as autoridades eleitas. Outra crítica pertinente diz respeito aos direitos políticos e oportunidades eleitorais da minoria; embora a Constituição equatoriana promova a não-discriminação e adoção de ações afirmativas para garantir a igualdade e representação das minorias, na prática o que se observa é que os grupos indígenas continuam sem voz nas decisões-chave atinentes às suas terras e recursos; ainda, não tem havido eficiência nas medidas de paridade de gênero das mulheres quanto à representatividade política. Quanto ao funcionamento do governo, o relatório identificou fortes influências do Executivo em outros ramos do governo, além do fato de que os atores políticos estão suscetíveis à manipulação de poderosos interesses comerciais. Como destacado, Moreno tomou medidas para reduzir esse domínio do Executivo; igualmente, o rompimento com o Alianza País fez com que o presidente procurasse trabalhar com parlamentares da oposição para avançar na legislação. Quanto à independência judicial, é destacado os ataques sofridos pelo Judiciário pelo governo de Correa, procurando o governo Moreno reverter essa situação em prol da independência desse Poder. Por fim, é afirmado que os indígenas continuam sofrendo com discriminações generalizadas na sociedade, bem como alijados de qualquer consulta em relação a projetos de perfuração de petróleo em suas terras. Da mesma forma, o grupo LGBT tem permanecido discriminado (FREEDOM IN THE WORLD, 2019).

Enfim, quanto ao Brasil, já na visão geral (*overview*), a despeito de ter uma democracia que realiza eleições competitivas com um debate público vibrante, é apontado o risco de perseguição a jornalistas independentes e a ativistas da sociedade civil, inclusive de violência. Foi destacado a incapacidade do governo de conter a taxa de homicídios, bem como combater

a violência desproporcional e exclusão econômica das minorias. Identificou-se uma corrupção endêmica nos mais elevados níveis, o que contribui para a desilusão com os partidos políticos tradicionais. Como afirmado, embora com pluralismo político e participação amplos, investigações recentes apontaram que grandes interesses empresariais comprometem a *accountability* facilitando ou encorajando a corrupção entre as autoridades eleitas. Identificou-se uma crescente discriminação da sociedade e violência contra o grupo LGBT, o que pode desencorajar a sua participação política. Com relação ao funcionamento do governo, sinalizou-se uma corrupção a tal ponto espalhada que compromete a habilidade de o governo implementar políticas sem a influência de interesses privados ou criminosos. O relatório destacou a incrível corrupção endêmica existente no país, principalmente depois do começo da Operação Lava-Jato em 2014. No que toca à transparência governamental, a prática identificou que nem sempre o governo libera as informações solicitadas. No que toca a um Judiciário Independente, esse Poder brasileiro de fato o é, mas encontra-se sobrecarregado e ineficiente (inclusive, o acesso à Justiça tem variado muito em razão da desigualdade de renda), muitas vezes sujeito a influências externas, especialmente nas áreas rurais – aponta o relatório. Mesmo assim, visualiza-se um ativismo judicial em favor dos cidadãos – possibilitado pela Constituição progressista. Quanto às minorias, vale destaque a constatação de grupos minoritários que não têm seus direitos humanos respeitados, como os indígenas (acometidos da fome e carentes de serviços de saneamento e educação), além de alto índice de violência contra o grupo LGBT – atos que os ativistas desse grupo apontam como instigados pelo próprio presidente em seus comentários homofóbicos. Por fim, não passou despercebido que o último período de campanha foi marcado pela violência política e pela disseminação da desinformação e cultura do ódio através das mídias sociais e plataformas de mensagens (FREEDOM IN THE WORLD, 2019).

Esses apontamentos do *Freedom in the World* 2019 trazidos à baila acima foram propositadamente destacados para fins de atender ao presente enfoque. Os três países analisados não apresentaram apenas pontos negativos; também apresentaram positivos – que fique claro. Mas os pinçados escolhidos têm o condão de demonstrar a harmonia dessas constatações com as do *Democracy Index* e de muitas outras ventiladas nessa pesquisa.

A despeito da teoria, a realidade tem demonstrado que o novo constitucionalismo latino-americano tem tido enormes resistências por parte dos poderes constituídos, especialmente por parte de cúpulas políticas marcadas pelas relações fisiológicas. No Equador e na Bolívia, a força do Executivo e o partido do presidente têm dominado todos os demais Poderes numa espécie de coalizão perigosa para a democracia e diante de Judiciários submissos. Nota-se o impacto

direto dessas situações sobre a qualidade da própria democracia nesses países, refletido nos índices apresentados. No caso da questão indígena, por exemplo, vê-se que os governos não têm pensado duas vezes entre privilegiar os interesses dos grandes grupos econômicos, em flagrante desrespeito às suas respectivas Constituições. Aliás, as próprias pretensões de perpetuação no poder por parte dos presidentes Rafael Correa e Evo Morales, com medidas centralizadoras de poder, já impactaram diretamente o campo democrático de seus países.

O Brasil, classificado como uma democracia livre, mas falha, tem um Executivo forte, porém, seu arranjo institucional aliado a um Congresso talvez um pouco mais independente e um Judiciário de postura forte (não se desconsiderando, aqui, suas mazelas) parece não permitir facilmente medidas centralizadoras do poder por parte do Executivo, mesmo porque este e o Legislativo se encontram praticamente regidos pelos jogos e interesses da partidocracia brasileira – que parece ser soberana (permita-se o tom irônico em crítica).

Em que pese a situação real dos três países em relação às suas democracias, o que chama atenção é a democracia de alta intensidade que os países andinos atingiram. Um acompanhamento do processo histórico desses países bem pode certificar isso. Para o histórico deles, o nível de participação *desde abajo* constitucionalizado não se compara a nenhum outro de suas histórias. Não que o processo democrático brasileiro seja qualitativamente inferior. Vale lembrar que cada processo tem características próprias, ímpares; todavia, essa intensidade do levante da população, das minorias historicamente excluídas, foi maior naqueles países.

Ao mesmo tempo, é inquietante a sugestão da existência de uma associação entre esses processos de mudança constitucional com o fortalecimento do Executivo – como identificado por Bolonha, Rangel e Corrêa (2015). Não que haja aí uma relação de causalidade; porém, são processos que se acompanham, como bem observado. Porém, há a possibilidade, igualmente – como alertado –, de que alguns presidentes se aproveitem da insegurança jurídica, das incertezas de uma nova constituição, para se fortalecerem, a exemplo do ocorrido com o México em 1917, com o Brasil após 1988 e com a Bolívia após 2009. Como destacado, “[...] é ainda mais comum na história constitucional latino-americana que mudanças constitucionais reflitam uma transição política operada por um governo centralizador [...]” (2015, p. 137). Sendo assim, o novo constitucionalismo latino-americano aparentaria ter uma inconsistência teórica.

Essa questão acima levantada é plausível na medida em que, supõe-se, a centralização do poder no Executivo com domínio sobre o Congresso dribla a coalizão que, em tese, deveria existir (a oposição resta calada). O resultado envolve líderes-messias que comandam o Estado como bem entendem. Se num primeiro momento de incerteza pelo advento de uma nova constituição, visando seu empoderamento e reforço de sua popularidade, esses presidentes

realizam reformas que arrebatam o eleitorado – ostentando um semblante de “paladinos da pátria”, com o decorrer do tempo passam a ter condutas corrosivas da democracia. Essa postura atrapalha até mesmo o perfil dos eleitores. Como lembrado por José Arthur de Castilho Macedo (2014, p. 510-511), a personalização do poder leva a uma condição de cidadania secundária na medida em que estimula cidadãos apáticos – jocosamente apelidados de “Homer Simpson”, em referência ao comportamento do protagonista do desenho norte-americano *The Simpsons*. Ainda, esses líderes tornam inclusive a legitimidade dual, com uma soberania popular de “duas cabeças”, a do Executivo e do Congresso, o que pode redundar numa falta de legitimidade subjetiva – explana.

Diametralmente oposto a Bolonha, Rangel e Corrêa (2015), Gargarella, ao considerar algum argumento de que a implementação dos direitos dependeria de um poder concentrado, especialmente no que toca à participação, rebate:

[...] Sem a intenção de encerrar a discussão a esse respeito - que merece atenção cuidadosa -, eu responderia que há um problema sério se esse for o motivo invocado quando o que estamos tentando fazer é incorporar ferramentas projetadas para favorecer a participação política da cidadania, ou meios capazes de "empoderá-la" social e politicamente. Para dizê-lo de maneira brutal: existe um problema óbvio quando se quer favorecer a participação popular esperando que esta seja posta em marcha por aquele que verá seu poder minado de modo mais direto, uma vez que essa participação se torne efetiva. [...] ⁶³ (2015, p. 105, tradução nossa)

Na verdade, as distorções acima salientadas nos países analisados, incluído o Brasil, têm conexão direta com as *continuidades* do *viejo* constitucionalismo (já abordadas anteriormente) por meio de infiltrações nos mais recentes processos constituintes dos três países. Como diria Gargarella (2015), o *novo* se mescla com frequência e sem maiores problemas com o *velho*. Isso, como se percebe, gera considerável apreensão acerca de funcionamentos disformes e/ou ineficientes das reformas realizadas. Há um risco real nesse sentido; e pior: que o *velho* subverta o *novo*.

Trata-se do fenômeno das *reformas diluídas*, apresentado também por Gargarella e que no estudo monográfico *O novo constitucionalismo latino-americano do “porvir”* (2016)

⁶³ No original: “[...] Sin ánimo de cerrar la discusión al respecto –que merece una atención detenida–, respondería que hay un problema serio si esa es la razón que se invoca cuando lo que se está tratando de hacer es incorporar herramientas destinadas a favorecer la participación política de la ciudadanía, o medios capaces de «empoderarla» social y políticamente. Para decirlo de modo brutal: hay un problema obvio cuando se quiere desconcentrar el poder pidiéndole ayuda al poder concentrado. Hay un problema obvio cuando se quiere favorecer la participación popular esperando que esta sea puesta en marcha por aquel que va a ver socavado su poder de modo más directo, una vez que esa participación se convierta en efectiva. [...]” (GARGARELLA, 2015, p. 105)

tivemos a oportunidade de abordar. Ela pode envolver tanto a parte dogmática da Constituição quanto sua parte orgânica.

Para explicá-las, Gargarella (2010) utiliza-se da metáfora do efeito de uma folha de árvore que cai sobre um lago, de Sebastián Soler, como forma de explicar os efeitos da chegada de um novo elemento à uma Constituição ou um novo código. Se num primeiro momento ambos elementos são estranhos entre si, não tarda para a mudança ocorrer; pouco a pouco, a folha vai cedendo sua firmeza até que se integra totalmente ao lago. Haveria aí um diálogo de adequação mútua até que ambos os envolvidos sejam impactados pela mudança. Ocorre que nesse processo a parte que mais cede acaba sendo justamente a nova diante daquela dominante, já estabelecida.

Deixando de lado a metáfora, o mesmo processo ocorreria em se tratando de reformas na parte orgânica ou dogmática da Constituição, oportunidade na qual o *velho* pode acabar absorvendo ou diluindo a reforma que se introduziu. Observar-se-ia essa situação, segundo Gargarella (2010), em mudanças ocorridas em cenários de hiperpresidencialismo. Explana que muitas das novas Constituições dos anos 90 foram redigidas de modo a tentar reduzir os poderes do presidente, entretanto, falharam. Não bastasse, acabaram apresentando objetivos urgentes de autorizar a reeleição imediata do presidente em exercício. A seu turno, em países como Bolívia, Equador, Argentina e Venezuela, os poderes do presidente em parte foram aumentados e em parte foram diminuídos através de cláusulas viabilizando a participação popular.

Considerando uma incompatibilidade entre um presidencialismo que se fortalece e uma participação popular que se amplia, o jurista reforça o risco de uma reforma diluída pela velha estrutura:

Acontece que, em princípio, o ideal de democracia participativa requer descentralizar e desconcentrar o poder, e não vice-versa. Fazer as duas coisas ao mesmo tempo (fortalecer o Presidente e abrir espaços para uma maior participação) geralmente resulta em uma operação contraditória, o que implica o sério risco de que um dos dois ideais ou objetivos acabe sendo opaco ou diretamente suprimido. [...] é possível esperar que a antiga estrutura presidencialista, já sólida e fortalecida pelas novas reformas, funcione com vantagens, então, sobre as mais novas instituições participativas, jovens e sujeitas à regulamentação pelas autoridades já no poder⁶⁴. (2010, p. 178, tradução nossa)

⁶⁴ No original: “Ocurre que, en principio, el ideal de la democracia participativa requiere descentralizar y desconcentrar el poder, y no a la inversa. Hacer ambas cosas al mismo tiempo (fortalecer al Presidente y abrir espacios para una mayor participación) suele resultar entonces una operación contradictoria, que conlleva el grave riesgo de que uno de los dos ideales u objetivos termine resultando opacado o directamente suprimido. [...] es dable esperar que la vieja estructura presidencialista, ya sólida además de fortalecida por las nuevas reformas, corra con ventajas, entonces, por encima de las instituciones participativas más nuevas, jóvenes, y sujetas a regulación por parte de las autoridades ya en el poder.” (2010, p. 178)

Esse dilema é contemporâneo ao caso brasileiro. O que falta ao Brasil, além de uma imprescindível revisão do seu arranjo institucional (não tratado aqui, sobretudo porque sua complexidade demandaria abordagem própria), é conferir maiores poderes à cidadania para controle de seus representantes políticos e para uma ingerência mais efetiva nas decisões tomadas. Mas como empreender essa pretensão de forma mais independente, autônoma, da conveniência das cúpulas políticas e de modo a impedir que as velhas estruturas de poder fagocitem as novas reformas? Trata-se de um grande desafio. Vale lembrar que embora a Constituição de 1988 seja chamada de “Cidadã”, na prática, como sustentado no tópico anterior, observa-se uma *soberania popular assistida*. Mudar o panorama significa tomar à força a chave da porta da sala de máquinas – do núcleo básico da organização dos poderes da Constituição (GARGARELLA, 2015) – e reestruturar as engrenagens do sistema dando a possibilidade dos governados de se insurgirem contra o modelo de subversão da representação política que atualmente rege o país. Ater-se à sala das máquinas é questão de crucial importância para Gargarella, dado que como coração da Constituição não será possível operá-la dando as costas para o modo que a organização do poder reage ou previsivelmente reagirá diante das novas modificações introduzidas; ainda mais considerando o histórico latino-americano da prática efetiva do constitucionalismo regional em permitir a concentração do poder no Executivo (com tendência de entrelaçamento com o poder econômico) à custa dos demais poderes, incluído o popular (2015, p. 105).

Há necessidade de mecanismos participativos que autorizem a cidadania agir por si só, autonomamente, bem como dar-lhe efetivas condições submeter dentro de certos limites os poderes constituídos – o que não ocorre atualmente; participações-chave da cidadania são especialmente controladas pelo Congresso. Não há de se enganar que essa situação se dá ao acaso ou talvez por um descuido de técnica legislativa. Como explanado por Gargarella, “[...] o poder popular autônomo é visto como uma ameaça, e como tal é resistido” (2015, p. 106, tradução nossa). Esse é um resquício – afirma o jurista –, uma primeira marca de identidade do acordo libera-conservador de meados do século XIX associada à organização do poder, um esquema de desconfiança da cidadania, da participação autônoma e das diversas formas de controle e decisão populares (GARGARELLA, 2015). Nesse ponto, a colonialidade do poder (abordada desde o primeiro capítulo) é patente, portanto. Encarar o povo como um ente acéfalo e impossibilitado de tomar postura mais independente é, assim, esconder os reais interesses a partir da segregação do poder.

Como diria Bittar (2011, p. 234), “[...] parece que a dissolução das causas da opressão social se dá com uma resposta de definitiva capacidade de desmanche das causas da opressão de homens sobre homens. [...]”; e redistribuir o poder à cidadania, frise-se, é condição imprescindível.

Logo, há mecanismos participativos diretos que não de ser revistos, enquanto outros não de ser acrescidos. Dentre as possibilidades a favor da democracia, Alessandro Soares (2017) – no seu estudo de Direito Comparado que inclui o Equador dentre os países estudados – apresenta propostas de *lege ferenda* bastante coerentes, às quais aderimos:

a) *Iniciativa popular para convocação de referendo e plebiscito*: ao se estudar os atuais contornos desses mecanismos de democracia direta no tópico anterior, foi possível visualizar claramente uma cidadania *subordinada* (“à mercê”) à conveniência exclusiva do Congresso Nacional, isto é, o único competente para invocá-la (logo, além de facultativos, são mecanismos de impulso institucional) – uma situação diferente do que ocorre nos países andinos estudados.

No Equador, como visto no item 3.3 da pesquisa, a Constituição de 2008, em seu art. 104, o dispositivo prevê a consulta popular por iniciativa da Presidenta ou Presidente da República, da autoridade máxima dos governos autônomos ou descentralizados, ou, ainda, por parte da cidadania; sendo que da parte desta será necessário o respaldo de pelo menos 5% das pessoas inscritas no registro eleitoral, quando a consulta for de caráter nacional, e 10% quando a nível local. Como reparado por Soares (2017, p. 499), logo se nota que, ao contrário do que ocorre no Brasil, o Legislativo equatoriano não possui qualquer poder de iniciativa.

No que toca à Bolívia, vale lembrar que há duas previsões no ordenamento, quais sejam, o referendo e a consulta propriamente dita. Para além dos contornos específicos do item 3.4 ao qual remetemos o leitor para maiores aprofundamentos, interessamo-nos, agora, pela iniciativa popular. Considerando-se a *Ley n.º. 26/2010*, a qual – como já ponderado noutro momento – sistematiza melhor os mecanismos de democracia direta previstos constitucionalmente, pode-se observar, pelo seu art. 16, II, as porcentagens de apoio necessário para referendo, no geral, varia de acordo com sua amplitude. Focando no principal, que é o de nível nacional, tem-se que há necessidade de uma cidadania apoiada com pelo menos 20% do padrão nacional eleitoral no momento da iniciativa, sendo que esta porcentagem deve incluir pelo menos 15% do padrão de cada departamento – devendo, ainda, o Tribunal Supremo Eleitoral verificar o cumprimento do requisito.

Interessante reavivar ainda alguns aspectos que circundam esse mecanismo, que é: i) o fato de que a nível nacional será possível realizar, a cada período eleitoral, um referendo por iniciativa estatal do Presidente do Estado, um por iniciativa do Legislativo e um por iniciativa

popular (excetuados os referendos para tratados internacionais e para reforma da Constituição) – art. 17; ii) uma vez que os requisitos para a iniciativa foram tidos por preenchidos pelo Tribunal Supremo Eleitoral e uma vez encaminhada a proposta para o Legislativo, este sancionará a lei de convocação, com uma antecipação de pelo menos 90 dias à data de votação; no caso de não realização da convocação no prazo de 30 dias posteriores à recepção do processo para o referendo, o Tribunal eleitoral emitirá a convocatória (art. 20); iii) organizações políticas, da sociedade civil e das nações indígenas, com personalidade jurídica vigente podem participar contra ou a favor das opções, se assim desejarem, bastando se registrarem perante a autoridade eleitoral competente de acordo com o âmbito do referendo (art. 21, *a*); iv) a campanha e propaganda eleitoral apenas poderão ser realizadas pelas organizações políticas, da sociedade civil e indígenas, contra ou a favor das opções, tendo elas acesso à propaganda eleitoral gratuita (art. 21, *b*); v) o resultado do Referendo será válido se votaram pelo menos 50% mais 1 dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral e se os votos válidos são mais do que a somatória total dos votos brancos e nulos (art. 21, *c*); e vi) a opção que detiver maioria simples de votos válidos será a vencedora (art. 21, *d*).

A seu turno, no que tange à consulta prévia (art. 39), vale lembrar que é mecanismo cuja convocação é feita *pelo Estado*, de forma obrigatória e anterior à tomada de decisões que envolvam projetos, obras ou atividades relativas à exploração de recursos naturais, sendo que a população envolvida participará de forma livre, prévia e informada; no caso da população indígena, a consulta teria lugar respeitando suas normas e procedimentos próprios. Por fim, salienta-se que conclusões, acordos ou decisões tomadas nesse mecanismo não têm caráter vinculante, mas deverão ser considerados pelas autoridades e representantes nos níveis de decisão que corresponda.

Voltando ao caso brasileiro de ausência de qualquer consulta popular por iniciativa da cidadania, enxerga-se a necessidade da população poder deflagrá-los em temas que acreditem ser relevantes. Mas só isso não basta. Como adverte Soares (2017, p. 500), permitir que a cidadania apenas indique o caminho geral da decisão política ao órgão representativo é correr o risco de que a decisão concreta reflita uma distorção da vontade popular. Esse receio, considerando o atual panorama político brasileiro, é bastante plausível.

Logo, com base nas experiências do Direito Comparado por ele analisadas, o autor entende que o número de apoio exigido não pode ser baixo, uma vez que os efeitos de uma consulta popular são deveras consideráveis para o sistema político. Desta forma, um número baixo apresentaria riscos de instabilidade constante no sistema decisório institucional, desvalorizando o próprio mecanismo. Logo, considerando especialmente a experiência

equatoriana, inspira-se nela e entende ele prudente a fixação de um número de apoios entre 4% e 5% do eleitorado brasileiro, com o aditivo da porcentagem fixada estar distribuída de forma por pelo menos 5 Estados ou de forma análoga à forma do art. 61, § 2º, da Constituição brasileira, que trata da iniciativa legislativa popular (SOARES, 2017, p. 502).

Considerando que os atuais contornos a iniciativa legislativa popular brasileira⁶⁵ - como será visto – demonstram na prática uma certa dificuldade para a cidadania usar efetivamente o instituto, crê-se que a sugestão de uma porcentagem entre 4% e 5% parece tirar qualquer possibilidade a que se convoque a consulta popular. A seu turno, a justificativa dada por Soares de fato prospera quando aponta que um número muito baixo poderia provocar as distorções e descredibilidade do instituto mencionadas. Igualmente, o receio de manipulações de agrupamentos políticos também é razoável. Contudo, salvo melhor juízo, os contornos do novo mecanismo de consulta direta não deveriam ultrapassar aqueles do art. 61, § 2º, CF, pois, reitera-se, na prática estes últimos já se revelam difíceis de se atingir.

Além da inspiração equatoriana, sugere-se também a utilização de alguns aspectos da experiência boliviana, como os seis pontos acima destacados; poder-se-ia pensar na questão da frequência com que se darão as consultas, como existe na Bolívia, a fim de se prevenir eventuais abusos da parte da iniciativa; e no caso de resistência do nosso Legislativo, não respeitados os prazos estipulados, a fim de salvaguardar a cidadania, as rédeas poderiam ser passadas ao Judiciário, que é forte em nosso país.

No que tange a uma participação mínima para que o resultado final da consulta seja válido, em que pese a o regramento equatoriano não estipular número mínimo para validade, Soares (2017, p. 504-505) sugere uma participação mínima de 70% dos eleitores seria um mínimo razoável para se evitar distorções nos referendos e plebiscitos em geral. É reconhecido que esse número parece estimular que agrupamentos políticos passem a pregar a abstenção contra as consultas. Por isso mesmo, entendemos pertinente um acréscimo de inspiração boliviana, com base no art. 21, c, da *Ley n.º 26/2010*, que aponta que a participação deve ser de pelo menos “50% más 1” dos eleitores da respectiva circunscrição eleitoral e os votos válidos sejam mais que a somatória total dos votos brancos e nulos.

Enfim, concorda-se totalmente com o autor a respeito de uma eficácia vinculante dos referendos e plebiscitos, prevendo-se em certos casos a perda do cargo das autoridades que

⁶⁵ Vale conferir: “Art. 61, § 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

descumprirem a decisão popular. A nível de Brasil, em que boa parte dos representantes políticos não merecem a posição que ocupam, crê-se que seria esta uma medida persuasiva interessante.

b) Consulta popular em matéria de tratados internacionais: que é outro mecanismo bem-vindo ao Brasil e que enriqueceria sem dúvidas nossa democracia participativa. No ordenamento jurídico brasileiro, não há permissão para participação direta da população nessa matéria. Os únicos que participam no caso de tratados, convênios ou acordos internacionais são o Executivo e o Legislativo. Como lembrado por Soares (2017), a cidadania poderia participar no assunto apenas se o Congresso resolver consultar a cidadania sobre a matéria, o que nunca ocorreu até hoje.

Por sua vez, a Constituição equatoriana, dá essa possibilidade de participação à população por meio do seu art. 420, prescrevendo que a ratificação dos tratados poderá ser solicitada por referendo tanto por iniciativa da cidadania quanto pelo Presidente da República. No que tange à denúncia de um tratado aprovado, esta poderá ser feita pelo Presidente; contudo, se envolver matéria aprovada pela cidadania em referendo, e mesmo procedimento com que foi aprovada será novamente necessário.

De outro lado, a Constituição boliviana também confere essa possibilidade à população por meio do seu art. 257, II, o qual estabelece que requerer-se-á a aprovação mediante referendo popular vinculante prévio a ratificação dos tratados internacionais que impliquem: i) questões limítrofes; ii) integração monetária; iii) integração econômica estrutural; e iv) cessão de competências institucionais a organismos internacionais ou supranacionais, no marco de processos de integração. Ainda, o art. 259 afirma que qualquer tratado internacional requererá aprovação mediante referendo popular quando solicitado por 5% dos cidadãos registrados no padrão eleitoral, ou 35% dos representantes da Assembleia Legislativa Plurinacional. Esse mesmo dispositivo afirma que essas iniciativas poderão ser utilizadas também para solicitar ao Executivo a assinatura de um tratado. O inciso II do art. 259 aponta que havendo anúncio da convocatória o referendo suspenderá, de acordo com os prazos legais, o processo de ratificação do tratado internacional até a obtenção do resultado.

Inspirando-se nesses regramentos constitucionais andinos, seria interessante que nosso ordenamento também contemplasse essa possibilidade de ação popular. Pensando numa regra geral para apoio, Soares (2017, p. 523-524), considerando a regra geral equatoriana (art. 104) de 5%, entende plausível também um percentual entre 4% e 5% bem como lembra da necessidade de exclusão de matérias envolvendo direitos fundamentais da consulta popular, uma vez que, a seu ver, havendo conflito entre direitos fundamentais e soberania popular, os

primeiros devem prevalecer. Considerando-se a importância que os tratados internacionais representam, o número sugerido parece ser razoável. Mas além desse critério, entendemos pertinente levar em consideração também os parâmetros bolivianos acima expostos, tais como a possibilidade de a cidadania solicitar ao Executivo a assinatura do tratado ou, ainda, no caso de denúncia de tratado aprovado pela cidadania em referendo, esta dever ser consultada pelo mesmo modo que o originou. Igualmente, uma vez existindo uma convocatória para consulta, o processo de ratificação deverá ser suspenso.

c) *Procedimento para reforma constitucional pela democracia direta*: este parece ser um dos pontos mais incoerentes com uma Constituição que é tida como “Cidadã”. A cidadania não é contemplada no art. 60 da Constituição⁶⁶ com a possibilidade de apresentar emendas constitucionais; tampouco tem algum poder de chancela referendária ao final das contas.

No caso equatoriano, visualiza-se duas espécies de reforma constitucional: a) *emenda*, para alterar um ou vários artigos, mas sem alterar a estrutura fundamental da Constituição, os elementos constitutivos do Estado e o procedimento de reforma, bem como não restringir direitos e garantias – art. 441, *caput*. Nos termos do art. 441.1, a cidadania deve estar apoiada em pelo menos 8% das pessoas inscritas no registro eleitoral; b) *reforma parcial*, nos termos do art. 442, não podendo ela restringir direitos e garantias constitucionais, nem modificar o procedimento de reforma da Constituição. Nesse caso, a cidadania deve estar apoiada em pelo menos 1% dos cidadãos do registro eleitoral.

Quanto a essas duas espécies, algumas ponderações relevantes e observadas por Soares (2017) não de ser feitas: a uma, vale notar que no caso de *emenda*, se iniciada pelo Executivo ou cidadania, será convocada um referendo para decisão direta dos eleitores. Se o início do procedimento se der pelo Legislativo, não haverá que se falar em consulta referendária final; a duas, tratando-se de *reforma parcial*, não há como esta ser aprovada sem manifestação popular final (o referendo deverá ser dentro de 45 dias depois de aprovado o projeto de reforma). E caso a reforma constitucional apresentada pela cidadania não seja tratada pelo Legislativo em 1 ano,

⁶⁶ Confira: “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

[...]

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem. [...]”

os proponentes poderão solicitar consulta popular ao Conselho Nacional Eleitoral para que a convoque, não sendo necessário o *quorum* de 8% de apoio dos inscritos no registro eleitoral (art. 103, parte final).

Já pelo lado da Constituição boliviana, a *reforma parcial* por parte da iniciativa popular deve ser de pelo menos 20% do eleitorado. Ainda, qualquer reforma parcial deverá passar por referendo constitucional aprobatório (art. 411, II).

Colocando a questão da reforma constitucional de cada país estudado lado a lado, a precariedade de nossa Constituição Cidadã nesse ponto é notória. Conforme destacado por Flávio Martins,

[...] no nosso entender, negar ao povo a possibilidade de fazer Proposta de Emenda Constitucional é um terrível contrassenso. Ora, se o poder constituinte é de titularidade do povo, nada mais natural que o próprio povo possa fazer proposta de Emenda Constitucional. Ora, interpretar de forma contrária é reduzir injustificadamente a expressão “todo o poder emana do povo”, cunhada no artigo 1º, parágrafo único de nossa Constituição. Esse também é o entendimento de Fábio Konder Comparato em obra de 1986: “atribuir a iniciativa das leis também ao povo, diretamente, é medida importante para associar os cidadãos à tarefa transformação ou aperfeiçoamento do Direito e, também, para desbloquear o Legislativo, sujeito ao controle oligárquico partidário”. A Proposta de Emenda de iniciativa popular já é uma realidade em todos os países da América do Sul, com exceção de Argentina, Chile e Brasil. (2017, p. 1143)

Igualmente, a observação de Soares (2017) no sentido de que nossa Constituição confere competência preponderante à representação parlamentar é também clara, o que pode ser comprovado ao se reparar que a decisão final da emenda pertence apenas aos legisladores, não havendo sequer veto ou sanção presidencial. A soberania, que era para ser popular, resta claramente segregada. O autor acerta em cheio o problema ao fazer a seguinte crítica:

[...] No atual cenário brasileiro, altera-se o Texto Constitucional a partir de um puro pacto político-institucional entre os representantes eleitos, refletindo a preponderância dos partidos políticos, sem ao menos abrir oportunidade para que a cidadania se manifeste sobre os rumos da reforma escolhida, dando ensejo à acusação de que se trata mais de um sistema oligárquico do que democrático. Os parlamentares não se encontram na obrigação de realizar qualquer discussão mais profunda com o público em geral – sua responsabilidade mínima depende apenas daquilo que Rey ressaltou como “voto castigo” em cada eleição. (SOARES, 2017, p. 511)

A crítica de Fábio Konder Comparado (*apud* SOARES, 2017, p. 510) de que a situação ostentaria uma espécie de “duplo regime político” também procede: existiria o efetivo, de natureza tradicionalmente oligárquica, e o simbólico, de expressão democrática.

Possibilitar à cidadania brasileira que participe efetivamente do processo de reforma constitucional é de suma importância sobre o ponto de vista democrático; sendo certo que as experiências andinas estudadas dão conta de exemplos de intensa participação na matéria, nos quais o Brasil poderia se inspirar também. A Constituição boliviana é até mais radical ao possibilitar a convocação de uma Assembleia Constituinte por iniciativa popular para *reforma total*.

Considerando esses aspectos, sob a perspectiva da iniciativa cidadã, pensando em uma reforma parcial da Constituição, dada a importância e cautela com que deveria ocorrer e lançando os olhos sobre os percentuais dos exigidos nos países andinos estudados, reflete-se que para a realidade brasileira um bom número de apoio estaria entre 4% e 5%, divididos ao menos 5 entes federados ou mais – como sugerido por Soares (2017).

Já sob o aspecto da necessidade ou não de referendos aprovatórios nessa matéria, considerando a realidade brasileira de inúmeras emendas, entendemos razoável e pertinente delimitar determinadas matérias que demandarão a consulta popular, e também oferecer oportunidade à população de deflagrá-la (com efeito vinculativo para o resultado) quando o assunto for de seu interesse (não previsto no rol previamente delimitado); para tanto, inclusive, crê-se que a mesma porcentagem para a iniciativa popular acima apresentada poderia ser utilizada.

No mais, alguns pontos relevantes são lembrados por Soares (2017, p. 516) e não merecem passar despercebidos: no caso da não-tomada de decisão a respeito da proposta de emenda no prazo de um ano (prazo sugerido) por parte do legislativo brasileiro, bem como no caso de rejeição ou modificações relevantes quando aprovada a proposta, é pertinente permitir que os proponentes estejam automaticamente habilitados a propor consulta popular sobre o assunto.

Em todo caso, nunca se pode perder de vista que pretensões que envolvem atentado contra cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF) devem ser barradas.

d) Iniciativa de consulta popular para convocação de Assembleia Nacional Constituinte: esse mecanismo não existe na Constituição brasileira. Sua existência com participação direta da população representativa, a nosso entender, o ápice da soberania popular.

A Constituição boliviana estabelece em seu art. 411, inciso I, que a *reforma total* da Constituição, ou aquela que afete suas bases fundamentais, aos direitos, deveres e garantias, ou a primazia e reforma da Constituição, será através de uma Assembleia Constituinte originária plenipotenciária, ativada pela vontade popular mediante referendo. A convocação desse referendo será feita por iniciativa cidadã de pelo menos 20% do eleitorado; por maioria absoluta

dos membros da Assembleia Legislativa Plurinacional ou pela Presidenta ou Presidente do Estado. Ainda, a vigência de sua reforma necessitará de referendo constitucional aprobatório.

Já a Constituição equatoriana traz a previsão do instituto no seu art. 444, em que estabelece que a assembleia constituinte só poderá ser convocada através de consulta popular; que poderá ser solicitada pela Presidenta ou Presidente da República, por dois terços da Assembleia Nacional, ou por 12% das pessoas inscritas no registro eleitoral. Aponta, ainda, que a consulta deverá incluir a forma de eleição dos representantes e as regras do processo eleitoral. E enfim, afirma que para entrada em vigência da nova Constituição se requererá referendo com metade mais um dos votos válidos.

Voltando à situação brasileira, Soares (2017, p. 519-520) lembra da carência desse instituto no nosso ordenamento ao lembrar do episódio ocorrido em 2013, oportunidade na qual a então Presidente Dilma Rousseff propôs plebiscito, sem previsão constitucional, para a convocação de uma Assembleia Constituinte com vistas a reformar o sistema político. A manobra, como destacado, foi assemelhada àquelas realizadas pelo venezuelano Hugo Chávez (1999) e pelo equatoriano Rafael Correa (2007).

No caso boliviano, diferentemente, como abordado no segundo capítulo da pesquisa, vale lembrar que o ato se deu pela Lei Convocatória nº. 3364 de 06 de março de 2006, a qual aprovou a convocação para as eleições da nova Assembleia Constituinte. Essa lei teve a chancela da Constituição de 2004, que em seu art. 232 previa a possibilidade de reforma total da Constituição, poder este privativo da Assembleia Constituinte, que seria convocada por Lei Especial de convocatória, sancionada por dois terços do voto dos membros presentes do Congresso nacional e que não poderia ser vetada pelo presidente da República⁶⁷. Considerando que a força do partido MAS de Evo Morales, foi possível a reforma total pretendida.

Na proposição de Soares (2017), a inspiração para o mecanismo ora abordado vem da Constituição equatoriana, seguindo a mesma porcentagem de 12% exigida, porém com a diferença de estar distribuída por todos os Estados brasileiros. Ainda, sugere a exclusão da iniciativa por parte do Presidente da República para não haver reforço dos poderes presidenciais.

Concordamos com a sugestão apresentada, com destaque para a extrema pertinência e prudência da retirada da figura presidencial da iniciativa para a convocatória. Além de reforçar

⁶⁷ Confira: http://www.cervantesvirtual.com/portales/constituciones_hispanoamericanas/bolivia_constituciones/. Acesso em 24 de janeiro de 2020.

de fato ainda mais nosso hiperpresidencialismo, considerando-se a qualidade dos líderes que se comportam tipicamente como hiperpresidentes populistas, conferir-lhes o poder de convocação implicaria uma faculdade perigosa num âmbito que envolve a manipulação das paixões populares. Mais do que justificado e plausível, portanto, o sugerido.

e) Iniciativa legislativa popular: como analisado na seção anterior, esse mecanismo que acreditamos merecer revisão vem previsto Constituição brasileira no art. 61, § 2º, *in verbis*: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Aqui, igualmente, os países andinos podem nos fornecer alguns parâmetros para revigoração do nosso mecanismo.

Na Constituição equatoriana, o art. 103 aponta que a iniciativa popular será para propor a criação, reforma ou derogatória das normas jurídicas perante a Função Legislativa ou qualquer outro órgão com competência normativa. Para tanto, será exigido um respaldo não inferior a 0,25% das pessoas inscritas no registro eleitoral da jurisdição correspondente. Além disso, quem propor a iniciativa popular participará, mediante representantes, no debate do projeto no órgão correspondente, que terá o prazo de 180 dias para tratar a proposta; caso assim não o faça, a proposta entrará em vigência.

Igualmente, tratando-se de um projeto de lei, a Presidente ou Presidente da República poderá emendar o projeto, mas não vetá-lo totalmente.

No âmbito infraconstitucional, o art. 11 da *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* traz outras regras de conformação dos poderes constituídos na matéria. Se houver rejeição ou modificação não consentida do projeto de iniciativa popular normativa pela Assembleia ou órgão de competência normativa, ou modificação em termos relevantes, a comissão popular promotora poderá solicitar ao Executivo do nível de governo correspondente a convocatória à consulta popular no respectivo âmbito popular para decidir entre a proposta original da iniciativa popular ou a resultante da tramitação no órgão com competência normativa. Trata-se de hipótese de *consulta popular vinculante*.

No que tange à iniciativa legislativa cidadã boliviana, vale recordar (como consta no tópico 3.4) que a previsão se encontra nos arts. 162 e seguintes da Constituição, não se verificando um regramento de âmbito nacional específico. O art. 163.1 afirma que o projeto de lei apresentado por assembleístas de uma das Câmaras da Assembleia Legislativa Plurinacional terá iniciado o procedimento legislativo nessa mesma Câmara, que remeterá à comissão ou comissões que correspondam para tratamento e aprovação inicial. No art. 163.2, estabelece-se

que o projeto de lei apresentado por *outra iniciativa* será enviado à Câmara dos Deputados, que a remeterá à comissão ou comissões. A nível infraconstitucional, embora a *Ley n.º. 341 de 5 de fevereiro de 2013* tenha reforçado a garantia da participação popular na formulação das normas, é no Regramento Geral da Câmara dos Deputados, nos arts. 7º e 116, item “a”, que se encontra alguma orientação, que não ajuda em muita coisa. Nele, fixa-se que o tratamento inicial aos projetos de lei apresentados pela iniciativa cidadão caberá à Câmara dos Deputados, cabendo aos deputados receber e canalizar mediante as instâncias pertinentes as iniciativas e as solicitações dos cidadãos (art. 25). Não há maiores informações de como se dará a apresentação da iniciativa legislativa por parte da cidadania. A seu turno, o que se percebe é que caso a Assembleia descumpra seu dever constitucional no tratamento da iniciativa legislativa cidadã, poderá a cidadania, nos termos do art. 12 e seguintes da *Ley n.º. 26/2010*, deflagrar um referendo.

Dos dois ordenamentos andinos analisados, vê-se que quanto à iniciativa legislativa cidadã o regramento equatoriano é consideravelmente mais incisivo, empodera mais a cidadania; enquanto que o boliviano se revela de certa forma nebuloso, isto é, mais incerto, não claro, embora ainda assim se vislumbre alguma vantagem em relação ao nosso mecanismo.

Voltando os olhos ao caso brasileiro, resta clara a carência de poder participativo popular num mecanismo que na sua denominação ostenta justamente esse *status* de “popular”. Como percebido por Soares (2017, p. 525), nossos traços, que se assemelham ao do regime espanhol de 1978, demonstram que o poder de iniciativa é de mero impulso inicial de lei; não há qualquer prazo para tratamento nem decisão quanto à proposta, tampouco se impede a sua alteração substancial, além de não haver a possibilidade de um referendo no caso de impasse. Chama-se atenção também o fato de que pela dificuldade de preenchimento dos requisitos para apresentação da proposta, praticamente todas as vezes, considerando o anseio da sociedade, algum representante político tem a encampado, retirando-lhe a essência de “popular” para ser de iniciativa da representação política.

Além dessas críticas, vale acrescentar as de Flávio Martins, que identifica aberturas para maior ineficiência do instituto da iniciativa legislativa popular por meio de dispositivos da Lei n.º. 9.709, de 18 de novembro de 1998, que remetem a matéria ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

[...] A sobredita lei delegou aos Regimentos Internos da Câmara e do Senado o trâmite dos projetos de lei de iniciativa popular (“A Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno” – art. 14).

O assunto é tratado pelo art. 252, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que no seu inciso VI esclarece (e decepçiona): “o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições”. Assim, o projeto de lei de iniciativa popular tem o mesmo tratamento dado ao projeto de lei de um único parlamentar. Seu trâmite, que não tem prazo determinado, seguirá o mesmo procedimento dos demais projetos de lei. O projeto poderá ser rejeitado e emendado livremente pelos parlamentares, não tendo prazo para tal. Assim, somente a pressão das ruas, da imprensa, será capaz de agilizar o trâmite legislativo (o que mostra que o instituto brasileiro precisa de muitos aperfeiçoamentos) (MARTINS, 2017, p. 1144)

Considerando esses aspectos, os contornos da iniciativa legislativa popular no ordenamento jurídico equatoriano é um bom modelo no qual se inspirar.

Pondo lado a lado os traços equatorianos e os brasileiros, Soares (2017) se posiciona a favor de uma manutenção da regulação atualmente vigente no Brasil, discordando de Dalmo de Abreu Dallari (citado por ele mesmo), para quem é necessário reduzir o número de exigências para que o povo possa utilizar esse mecanismo. Sua justificativa para a manutenção do *status quo* se dá em razão de que uma redução dos pressupostos quantitativos de assinatura previstos pelo texto constitucional não seria adequada na medida em que não teria o efeito de “ter peso político”.

O que o autor sugere (nada conclusivo, mas apenas como forma de estimular o debate) para aperfeiçoamento da nossa Constituição é a introdução de iniciativas populares de convocação de referendo sobre os projetos de lei e, ainda, ter quórum qualificado escalonado que de acordo com o número de apoios obtidos terá implicações diferenciadas. Assim, por exemplo, havendo proposta de 1% como atualmente, a dinâmica manter-se-ia inalterada; caso o número de apoio ultrapasse 3%, o Legislativo teria o prazo de 1 ano para que tomasse uma decisão sobre a iniciativa, sob pena de os proponentes estarem habilitados a deflagrarem um referendo; caso o apoio atinja 4% ou 5%, a iniciativa popular transformar-se-ia em uma iniciativa popular de convocação de referendo direto (SOARES, 2017, p. 530).

A sugestão é bem-vinda, porém cremos que se as iniciativas legislativas populares já encontram dificuldade para se atingir a porcentagem de 1% de apoio, de acordo com a burocracia prevista em lei, porcentagens de apoio maiores do que essa para fins de implicações diferenciadas seriam mais difíceis ainda de serem atingidas, o que inviabilizaria o instituto. Uma redução na exigência de apoio, como ponderado por Ferreira (2018), diminuiria o desgaste que a iniciativa sofre pela demora em conseguir o número suficiente de assinaturas. De outro lado, esse autor não vê com bons olhos propostas ainda não aprovadas no Congresso que buscam agilizar e simplificar o procedimento de coleta do apoio por meio da internet. Nesse ponto, sua crítica é no seguinte sentido:

[...] Elas fazem com que se perca a dimensão pedagógico política das Iniciativas Populares de Lei. Na Internet, agora mais acessível, vêm se multiplicando petições que exigem, para serem subscritas, uma rápida leitura do seu conteúdo e um toque no teclado do computador. Se aprovada essa opção, que não exige maior engajamento político com o conteúdo da proposta subscrita, ela empobrecerá o processo e contribuirá para aprofundar a cultura de superficialidade e isolamento criada, nos dias de hoje, pela expansão das redes sociais apoiadas unicamente em aplicativos de computadores e celulares. (FERREIRA, 2018, p. 122-123)

O receio de Ferreira (2018) é razoável diante da atual conjuntura digital, mas a forma de conferência digital de assinaturas não deve ser totalmente descartada. É razoável também a preocupação de Martins (2017) com a necessidade de um instrumento oficial eletrônico para esse fim, visto que na forma atual a conferência é praticamente impossível, o que acaba ao final das contas fazendo com que os parlamentares ou Executivos “adotem” o projeto em coautoria. Cremos que a despeito dos riscos, o meio eletrônico sugerido é de fato uma boa oportunidade e essa hipótese merece destaque. Talvez o desafio maior esteja em realmente preparar em todo o caso o cidadão brasileiro para exercer satisfatoriamente as decisões por meio dos instrumentos de democracia participativa no geral – o que retomaremos mais adiante.

Mas sem perder o fio do raciocínio para a iniciativa legislativa popular brasileira, cremos ser bem-vindo igualmente a sugestão de Soares por um escalonamento de diferentes implicações de acordo com o número de apoios angariados; mas que – divergimos – em toda hipótese pensada deveria haver um tratamento diferenciado para os projetos de lei apresentados pelos cidadãos em relação aos rotineiros, além de sempre haver prazos para tratamento e decisão por parte do Legislativo, assim como no caso equatoriano. O Legislativo brasileiro, como é público e notório, além de tradicionalmente conservador, age não raras as vezes com descaso com os interesses dos cidadãos, lembrando-se deles apenas na época das eleições – tempo teatral, vale a crítica infelizmente. Por isso mesmo divergimos de Soares (2017), sendo que a possibilidade de referendo por parte dos proponentes deveria sempre estar automaticamente autorizada nesses casos.

Mas retomando a questão numérica de apoios para a iniciativa, para se ter ideia do porquê entendemos pertinente uma porcentagem abaixo da atual de 1%, é relevante destacar interessante distorção identificada por Itamar de Ávila Ramos (2018) ao relacionar as formalidades exigidas para a iniciativa legislativa popular brasileira e o sistema proporcional para eleição dos deputados federais.

Quando de seu estudo (2018), o pesquisador trouxe que dos 513 deputados federais em 2014, apenas 36 de fato conseguiram os votos necessários para a vaga na Câmara dos

Deputados, ou seja, apenas 7% superaram o mínimo necessário de votos – o quociente eleitoral⁶⁸ – para conseguir, por si só, a vaga. Os demais deputados – 477 – obtiveram a vaga graças aos cálculos do sistema eleitoral proporcional brasileiro. Pensando nisso, como exemplo, analisou qual foi o número mínimo de votos para que nas eleições de 2014 um candidato fosse eleito no Estado de São Paulo (Estado com maior número de eleitores). E ao pesquisar junto ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, constatou que o quociente eleitoral para um candidato ser eleito para o cargo de Deputado Federal nesse Estado foi de 303.738 votos, o que representa 0,22% do eleitorado nacional naquele ano – percentual este que foi aproximadamente cinco vezes menor do que o exigido pela Constituição para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular. Agora, pensando a vaga de um Deputado Federal conseguida por um candidato a partir dos cálculos do sistema eleitoral proporcional no mesmo Estado, obteve-se que o candidato eleito com o menor número de votos obteve 22.097 votos, o que representa 0,01% do eleitorado de 2014. Resumindo:

Assim, um Deputado Federal eleito com 22.097 (vinte e dois mil e noventa e sete) votos possui legitimidade constitucional para apresentar um projeto de lei, por meio do exercício da democracia indireta, com incidência sobre todo o território nacional, enquanto que para a apresentação de um mesmo projeto de lei, desta feita por iniciativa popular, são exigidos, no mínimo, 1.440.889 (um milhão e quatrocentos e quarenta mil e oitocentos e oitenta e nove) apoiadores, 1% (um por cento) do eleitorado nacional no ano de 2016, distribuído pelo menos por cinco Estados da federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (RAMOS, 2018, p. 139)

Como pode ser notado, pois, a distorção existente para o requisito formal numérico para que a cidadania brasileira possa apresentar propostas de lei é gritante em relação à quantidade de votos necessários para que um Deputado Federal, pelo sistema proporcional, possa conseguir a vaga. O poder de um único indivíduo eleito por cálculos que beneficiam tão somente partidos é muito maior do que a própria vontade popular – é gritante, aliás. E sabemos que no Brasil o

⁶⁸ Como nota do próprio autor: “Quociente eleitoral é o número de votos que cada partido ou coligação precisa alcançar para conseguir uma cadeira no Legislativo. Para calcular o quociente eleitoral, divide-se o número de votos válidos (sem brancos e nulos) pelo número de vagas em disputa. Após, é realizado o cálculo para se obter o quociente partidário, dividindo o número de votos que o partido obteve pelo quociente eleitoral. O número obtido nesse segundo cálculo, desprezando os algarismos após a vírgula, é o total de vagas que o partido terá o direito de preencher. Considerando que o cálculo produz números após a vírgula, restam, normalmente, algumas vagas que serão preenchidas por meio de outro cálculo, que incluirá apenas os partidos que obtiveram pelo menos uma vaga, após a realização dos cálculos anteriores. Assim, divide-se o número de votos do partido ou coligação pelo número de vagas obtidas após os cálculos anteriores, mais o número 1. Terá direito a vaga o partido que obtiver a maior média na divisão. A divisão dos valores restantes deverá ser realizada tantas vezes quanto necessárias, até que todas as vagas sejam preenchidas. Após os dois cálculos, obtém-se o número de vagas por partido, sendo considerados eleitos os primeiros candidatos de cada partido ou coligação.” (RAMOS, 2018, p. 139)

zelo da maioria dos parlamentares pela função que ocupa é bastante débil, para não ser mais pessimista, muitas vezes apresentando projetos de lei pouco úteis ou questionáveis. No caso dos Deputados Federais, considerando que a maioria deles é eleita por cálculos, é de se pensar verdadeiramente qual o grau de legitimidade popular que ostentam frente a esta dinâmica pró-partidos políticos. Por isso, cremos que o percentual de 1% é sobremaneira oneroso à cidadania. Parece-nos que o número de apoio equatoriano de 0,25% parece uma boa inspiração para possibilitar uma cidadania muito mais proativa. A partir desse referencial, seria interessante – conforme já dito – um escalonamento diferenciado de implicações de acordo com a porcentagem de apoio atingida. Por fim, entendemos necessária uma certa revisão do *status* que posteriormente ostentaria os projetos de lei de iniciativa popular. Salvo melhor juízo, considerando o art. 252, inc. VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (“o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições”), a projeto de lei vindo da cidadania deveria ocupar uma posição diferenciada, priorizada em relação dos demais. Vale lembrar que a representação política está a serviço do povo, este sim o soberano; por isso mesmo, como o maior interessado, deve ser ele o priorizado e não submetido à vala comum dos demais projetos de lei, à deriva das intempéries políticas.

f) *Revogação de mandato*: A possibilidade de o povo atingir o mandato eletivo do Presidente da República ou qualquer outro eleito pelo voto popular, tornando-o sem efeito através de um referendo, dito revogatório – o *recall* –, não foi previsto na Constituição brasileira de 1988. Trata-se de mecanismo de democracia direta de certa forma perigoso à classe política, acostumada a lembrar de seu eleitorado apenas em períodos próximos às eleições. Algures, mencionou-se a figura do “voto castigo”, uma forma de penalização a ser sentida pelo político ao não lhe permitir uma reeleição; essa é a única atitude que resta ao eleitorado. Em caso de tensões, crises políticas, não há qualquer válvula de escape à disposição da cidadania. O máximo que se vê é o procedimento de *impeachment* nos casos de crime de responsabilidade, mas que importa um julgamento puramente político, praticamente à revelia de fato do povo, visto que submetido às regras do jogo político do poder – o que muitas vezes possibilita o que se chama de “golpe legislativo”.

Interessante é que como não há válvula de escape prevista para situações políticas, sociais e econômicas mais críticas, não é difícil visualizar exercícios de acrobacia jurídica para ao menos forçar o enquadramento das condutas daquele quem se quer derrubar, afastar do cargo, em alguma das condutas previstas em lei para habilitação de um processo de *impeachment*. Essa é a ponderação válida de Lembo, lembrado por Soares (2017, p. 536)

quando este trata da mácula da vontade popular nesse processo de “parlamentarização” ou flexibilização do sistema presidencial.

A possibilidade de um referendo revogatório no Brasil constituiria um ótimo empoderamento popular num país em que a classe política exerce seu mister com certa ausência de senso de responsabilidade, despreocupação e descaso em relação ao eleitorado e, sobretudo, ao interesse público primário. Um mecanismo participativo deste nível teria um efeito de dupla face, qual seja: a um, ao eleitorado, que de fato se sentiria participante dos assuntos políticos e teria despertado seu maior interesse em fiscalizar as atitudes dos seus representantes políticos, podendo penalizá-los no caso de desonra/desmerecimento da relevante função que ocupam; a dois, o mecanismo daria se apresentaria como uma espécie de “aviso” aos representantes políticos, forçando-lhes a ter maior zelo na função que ocupam. Nessa linha, guarda sintonia a posição de Flávio Martins, apoiado em Fábio Konder Comparato:

O Brasil não prevê o instituto do “recall”, seja em âmbito federal, seja em âmbito estadual ou municipal. Concordamos com Fábio Konder Comparato, de que seria uma excelente maneira de incrementar a democracia brasileira, aumentando o interesse dos eleitores em assuntos políticos, bem como obrigando os eleitos a manter uma relação mais próxima do eleitorado: “Infelizmente, a atual Constituição não prevê o exercício, pelo povo soberano, desse poder revocatório, que a doutrina qualifica como direito potestativo ou formador. E essa omissão constitui uma falha grave, a comprometer a legitimidade do processo democrático. Importa, pois, reconhecer a necessidade política de se introduzir urgentemente, entre nós, o instituto da revogação popular de mandatos eletivos – o *recall*, como o denominam os norte-americanos –, de forma a fortalecer na vida política a soberania do povo, dando-lhe novas razões para confiar nas instituições democráticas.” (MARTINS, 2017, p. 1141)

Para pensarmos nos contornos desse mecanismo no ordenamento jurídico brasileiro, novamente nos atemos à dinâmica equatoriana e boliviana para eventual inspiração.

No texto constitucional Equatoriano, o art. 105 estabelece que as pessoas no gozo dos direitos políticos poderão revogar o mandato das autoridades eleitas popularmente. A solicitação poderá ser apresentada depois do primeiro e antes do último ano do período para que foi eleita a autoridade questionada e apenas uma vez. Ainda, o número de apoios deverá contar com no mínimo 10% dos eleitores inscritos no registro eleitoral correspondente (a *Ley Organica de Partitipacion Ciudadana*, no art. 26 especifica com exatidão as porcentagens, considerando que a Constituição fixa apenas um número mínimo), sendo certo que essa porcentagem não poderá ser inferior a 15% quando o cargo a ser atacado é o da presidência do país. Caso Presidente e Vice-presidente sejam afastados ao final, haverá convocação de novas eleições (art. 146).

A despeito dessa disposição constitucional, causa polêmica o art. 25 da *Ley Organica de Participacion Ciudadana* ao impor condições para a revogatória que não constam no texto constitucional. Logo, tem o dispositivo questionável constitucionalidade ao adicionar para a revogatória de mandato o descumprimento, pelas autoridades, de seu plano de trabalho, das disposições legais relativas à participação cidadã e das demais funções e obrigações estabelecidas na Constituição e da lei correspondente a cada uma “*de las dignidades de elección popular*”.

Para aprovação da revogatória, será demandada a maioria absoluta dos votos válidos emitidos, salvo no caso presidencial, oportunidade na qual requerer-se-á a maioria absoluta dos sufragantes (art. 28 da *Ley Organica de Participacion Ciudadana*).

Já de acordo com o texto constitucional boliviano, o art. 240 aponta que todo aquele que ocupa cargo eleito poderá ter seu mandato revogado, à exceção daqueles do Órgão Judicial, nos termos da lei. Sua solicitação poderá se dar somente após transcorrido metade do período do mandato e antes do último ano da gestão no cargo. Quanto ao número de apoio, deverá contar com pelo menos 15% dos votantes do padrão eleitoral da circunscrição que elegeu a servidora ou servidor público. Da mesma forma que a hipótese equatoriana, a revogatória poderá se dar apenas uma vez em cada mandato constitucional do cargo eleito.

A nível infraconstitucional, a *Ley n.º. 26/2010*, no seu art. 26, traz percentuais diferenciados em relação ao texto constitucional (uma vez que este também apenas fixa um mínimo de apoio). Por exemplo, para o caso das autoridades a nível nacional o apoio deve ser de pelo menos 25% do padrão nacional eleitoral no momento da iniciativa, sendo que esta porcentagem deve incluir ao menos 20% do padrão de cada Departamento. No caso de deputados uninominais, a porcentagem se aplicará para a circunscrição uninominal na qual se realizou sua eleição. O Tribunal Supremo Eleitoral verificará o cumprimento desses requisitos. Por fim, para as autoridades legislativas, a revogatória de mandato se aplicará tanto para o titular quanto para o suplente.

Para validade da revogatória deverão votar pelo menos 50% mais um dos cidadãos inscritos na respectiva circunscrição eleitoral. Ainda, para se dar a revogatória, o número de votos válidos a favor da revogatória tem que ser superior ao número de votos contra; bem como o número e porcentagem de votos válidos a favor tem de ser superior ao número e porcentagem de votos válidos com que foi eleita a autoridade (arts. 30 e 31 da *Ley n.º. 26/2010*).

Compulsando os dois textos constitucionais andinos e pensando num possível diálogo de tais contornos com ordenamento brasileiro, um primeiro ponto, muito importante e lembrado por Soares (2017, p. 537-538) há de ser considerado, que é o fato de que o mandato presidencial

no Brasil é de 4 anos; um período bastante curto que a seu ver inviabilizaria a revogatória de mandato no nosso país. Essa preocupação é razoável quando se pensa no próprio prazo dos trâmites envolvidos no processo. Considerando, por exemplo, a possibilidade de revogatória apenas após o primeiro ano e até que junte as assinaturas necessárias, o que, estima-se, demandaria pelo menos 1 ano, os requisitos para deflagrá-la estariam cumpridos, na melhor das hipóteses, no terceiro ano de mandato. Para se possibilitar o mecanismo no país, a seu sentir, o mandato deveria de ser pelo menos 6 ou 7 anos, independentemente da discussão acerca de uma reeleição consecutiva.

Ainda, nos requisitos não deveriam ser delimitadas quaisquer condutas para a provocação do instituto, como o faz o texto equatoriano a nível infraconstitucional; considerando o tempo de mandato por ele sugerido, a seu ver o instituto só poderia se dar após um prazo de 2 anos. Quanto ao apoio necessário, uma porcentagem de pelo menos 15% - na sua percepção - seria interessante para os debates, mas sem se demandar uma quantidade de participação mínima para validação/legitimação. A seu turno, para a aprovação da revogatória, o critério defendido é o da maioria absoluta dos votos válidos. Enfim, como efeito jurídico da revogatória, entende o autor que saindo o Presidente, seu Vice assumirá até que se convoquem novas eleições em prazo estabelecido (ainda que isso seja custoso), isso para se conferir mais legitimidade ao governo que se iniciará, mesmo porque a mera assunção do Vice pode não ser suficiente para amenizar a crise, bem como para se evitar sabotagens como ocorrido no caso do *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (SOARES, 2017, p. 537-540).

Quanto a este mecanismo, entendemos razoáveis as sugestões de Soares (2017), sobretudo porque sua convicção é um tanto realista quando confronta o tempo de mandato no Brasil - que é de 4 anos - com o eventual tempo que se demandaria, *na prática* (como nossa experiência demonstra, por exemplo, em relação à iniciativa legislativa popular), para o preenchimento dos requisitos para uma revogatória. Cremos que a experiência andina estudada confere parâmetros bastante interessantes (especialmente por parte dos equatorianos), mas que infelizmente esbarrariam na dificuldade de validação do apoio.

Por isso, pensamos não ser interessante um aumento no tempo de mandato; talvez o que temos de pensar é meios mais céleres, efetivos, e não tão burocratizados para se possibilitar o quórum de apoio necessário. Nesse ponto, pensar em sistemas eletrônicos oficiais parece ser imprescindível. Se hoje existe a possibilidade de portar a carteira nacional de habilitação e até mesmo o próprio título de eleitor em meios portáteis como os celulares (algo bastante popular), imaginar possibilidades nesse sentido são bastante bem-vindas e também razoáveis. O que faltaria é imaginar meios para obter eventuais fraudes nesses sistemas, o que deixaríamos ao

encargo dos profissionais da tecnologia da informação. Afora isso, cremos que os parâmetros equatorianos, principalmente, poderiam servir de norte para a construção de um “*recall tupiniquim*”.

Em todo caso, o que não podemos deixar de pensar e ter é alguma válvula de escape facultada à cidadania em situações de profundas crises, deixando a situação nas mãos daqueles que apenas defenderão o modelo de poder ou situação que melhor lhes favoreça, direta ou indiretamente.

Antes de seguirmos na tratativa, é importante salientar que as abordagens dos mecanismos realizada acima constituem apenas sugestões, nada é estanque, acabado. Por isso mesmo, já nos servem como um ponto de reflexão sobre as necessidades democráticas existentes em nosso país como poderes suficientes para de fato revisar o atual núcleo orgânico do poder na Constituição de 1988, que esconde antigas formas de colonialidade do poder em seu âmago. E as experiências andinas representam uma boa forma de inspiração. Não se está dizendo aqui que são isentas de imperfeições ou que são completamente suficientes; mas, o fato é que esses novos textos constitucionais, além de se manterem em desenvolvimento (lembra-se que estão dentro de uma perspectiva experimental), esforcem-se para empoderar a cidadania contra velhas dinâmicas coloniais e oligárquicas do antigo constitucionalismo que têm um ponto de infiltração também nessas Constituições expoentes do novo constitucionalismo latino-americano.

Em nenhum momento, portanto, chancela-se qualquer transplante jurídico, o que contrariaria as perspectivas de Pierre Legrand já tratadas no início desse tópico.

O que se pretende com esses mecanismos de alta intensidade participativa inclui também – para além da insurgência contra um modelo de (hiper)presidencialismo de coalizão maculado – uma espécie de tratamento, de recuperação dos ânimos dos brasileiros, desenxavidos a tal ponto com a situação da sua democracia putrefata (ante uma corrupção sem limites) a ponto de irrefletidamente desejarem a volta de regimes militares – como já dito alhures.

Dados do Informe do Latinobartômetro de 2018 dão bem conta desse desalento. Já sob o referencial de uma dita *democracia churchilliana* – aquela de conceito minimalista com base no famoso dizer de Winston Churchill no sentido de que a democracia seria a pior forma de governo, à exceção de todas as outras já experimentadas –, o Brasil, de 81% em 2013, chegou a 56% em 2018 (caiu cerca de 25 pontos percentuais). Quanto à valoração do estado da democracia, apenas 5% dos brasileiros disseram que há plena democracia, enquanto que 23% disseram que ela apresenta pequenos problemas, mas cerca de 45% disseram haver grandes

problemas nela e 14% dizem não haver democracia no Brasil e cerca de 13% não sabem ou não responderam. De uma perspectiva comparada na América Latina, sobre o ponto “Não é uma democracia”, o Brasil foi o quinto país com maior desalento, com 17 pontos, apenas atrás de países como Venezuela (37 pontos), Nicarágua (35 pontos), El Salvador (24 pontos) e Honduras (22 pontos). A Bolívia ocupou o sexto lugar, com 13 pontos, ao passo que o Equador ficou entre os países que tiveram menor desalento, apresentando 8 pontos. Em relação ao Brasil, como apontado:

Esses dados dão conta das críticas massivas dos cidadãos da região às suas democracias, que não parecem estar presentes na agenda informativa dos países, nem no discurso dos líderes da região. Vista dessa perspectiva, a “surpresa” das eleições no Brasil não seria tal, já que 65% dos cidadãos dizem que a democracia tem problemas (soma de pequenos e grandes) e 17% dizem que não há democracia. O Brasil é simplesmente um país onde as críticas à democracia tiveram conseqüências eleitorais diretamente consistentes com elas. (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 33, tradução nossa)

Ademais, seguindo nos dados, apenas 9% dos brasileiros em 2018 se dizem satisfeitos com a democracia do país e apenas 7% acreditam que se governa para todo o povo. Quanto à aprovação do governo⁶⁹, então, o Brasil é o país com a menor aprovação de todas, cerca de 6 pontos. Quando é trazida como parâmetro “governa-se para uns quantos grupos poderosos em seu próprio benefício”, o Brasil é o primeiro do ranking, com 90 pontos, seguido por México (88 pontos), Paraguai (87 pontos) e Venezuela (86 pontos).

Neste ponto, o Latinobarómetro dialoga com os dados do *Democracy Index* apresentados outrora ao destacar que o descontentamento mostrou que os eleitores procuraram eleger presidentes “extra-muros”, leia-se: *outsiders*, para enfrentarem a antiga sistemática política:

No Brasil, 90% afirmam que é governado por poucos e no México 88%, esses dois países elegeram presidentes de “extra-muros” do sistema político, com uma forte queixa ao sistema político. Dois países que pensam quase que por unanimidade que não são governados por eles, escolhem um presidente fora do establishment tradicional para tentar sua melhor sorte. (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 33, tradução nossa)

⁶⁹ Ao passo que, por exemplo, Bolívia e Equador estão dentre as maiores aprovações, com 47 e 46 pontos, respectivamente LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 45).

Outro dado chama bastante a atenção, que é sobre a confiança nas instituições. O Brasil é o terceiro país que mais confia no Judiciário, com 33 pontos⁷⁰, enquanto que quando o parâmetro é o Congresso/Parlamento, nosso país também o terceiro, mas que mais desconfia (12 pontos)⁷¹. Não diferente é com relação à confiança nos partidos políticos⁷²: o Brasil e El Salvador são os países que mais desconfiam dessas instituições, ambos com 6 pontos. A confiança no governo⁷³ também foi drástica, nosso país foi o que menos confia, com 7 pontos. Ainda, a questão da corrupção como o problema mais importante do país: o Brasil foi o terceiro país, com 16 pontos⁷⁴.

Luís Roberto Barroso (2018), no seu escrito *Trenta anos da Constituição: a república que ainda não foi*, não desconsiderando os avanços da Constituição de 1988 em relação aos direitos fundamentais e à inclusão social, bem como um atingimento de uma estabilidade institucional jamais vista em nossa história, reflete que pouca coisa mudou desde que, há 10 anos, havia escrito sobre o aniversário de 20 anos de existência da Constituição de 88. Já na época, ao seu sentir, a problemática do sistema político já era bastante saliente. Já era claro que a política havia se tornado um fim em si mesma – “um mundo à parte, desconectado da sociedade, visto ora com indiferença, ora com desconfiança” (2018, p. 561). Conforme sustentado, foram as repetidas crises produzidas em razão de disfunções no financiamento eleitoral, pelas relações que o autor chama de “oblíquas” entre Executivo e parlamentares e pelo exercício dos cargos públicos para benefício próprio fizeram com que uma onda de cetismo se abatesse sobre os brasileiros, comprometendo a sua capacidade de indignação e reação. E pensando a conjuntura atual, aos 30 anos da Constituição, lamentou:

Pouca coisa mudou de lá para cá. Todas as pessoas trazem em si o bem e o mal. O processo civilizatório existe para potencializar o bem e reprimir o mal. O sistema político faz exatamente o contrário. O sistema político envolve o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), o sistema eleitoral (proporcional, majoritário ou misto) e o sistema partidário (regras que regem a criação e o funcionamento dos partidos políticos). Temos problemas nos três. A grande dificuldade, nessa matéria, é que as reformas de que o País precisa dependem, para serem feitas democraticamente,

⁷⁰ A Bolívia e o Equador, nesse parâmetro, apresentaram posições medianas, ambas com 23 pontos (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 50).

⁷¹ Interessante que nesse último parâmetro, os bolivianos ocupam o segundo lugar, com 28 pontos. O Equador apresentou posição mediana de 23 pontos (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 52).

⁷² A Bolívia apresentou 12 pontos nesse parâmetro, enquanto que o Equador foi o terceiro país com maiores confiança nos partidos políticos, com 18 pontos (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 53).

⁷³ Aqui, a confiança no governo boliviano foi a quarta maior, com 33 pontos, sendo que a do Equador apresentou 25 pontos (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 54).

⁷⁴ A Bolívia apresentou 10 pontos, enquanto o Equador apresentou 8 pontos (LATINOBARÓMETRO, 2018, p. 59).

como se impõe, da deliberação de pessoas cujos interesses são afetados pelas mudanças necessárias. (BARROSO, 2018, p. 561)

Essa impressão afina-se com a tida por Francisco Whitaker Ferreira (2018, p. 125-126), para quem:

Se ainda houver espaço no entanto para a participação popular nas decisões tomadas no País, [...] será no Congresso que ela poderá se concretizar, a partir dos instrumentos criados na Constituinte, porém, com o atual descrédito do Congresso é a própria atividade política que se desvaloriza. Muitos dos que viveram positivamente a experiência dos tempos da Constituinte já não estão entre nós, outros se adaptaram às práticas distorcidas que a luta política foi impondo, muitos outros perderam a esperança. Somando-se às novas gerações desinformadas e não alcançadas por movimentos políticos, a tendência que pode predominar na população em geral é o ceticismo e a omissão, que politicamente é o pior dos pecados. Situação agravada por uma dificuldade de diálogo e por um aumento da intolerância que divide o País em campos que parecem irreconciliáveis.

Para o Barroso, o menor dos problemas é o sistema de governo. Os sistemas eleitoral e partidário são de fato os maiores. “[...] Todos perdem com a persistência de um modelo que produziu um perigoso descolamento entre a classe política e a sociedade civil. [...]” (2018, p. 562). A seu ver, é imperiosa uma reforma política no Brasil que vise três objetivos: i) conseguir o barateamento dos custos das eleições; ii) aumentar a representatividade democrática; e iii) facilitar a governabilidade.

Quanto ao primeiro ponto, o *barateamento*, a crítica de Barroso (2018) é bastante objetiva e certa. Considerando parcimoniosamente (termo por ele utilizado) os valores para que um deputado federal possa concorrer ao pleito, ele precisa gastar, para ter chance de ganhar a eleição, entre 5 e 10 milhões de reais (como constatado na sua pesquisa). E considerando que ao longo de quatro anos de mandato o máximo que ele conseguiria seria 1,1 milhões de reais, o autor faz-nos refletir sobre de onde haveria de ser buscada a diferença dos valores. Aqui estaria as grandes fontes da corrupção – afirma.

Complementando as ideias do autor, tem-se que atualmente o orçamento para o fundo eleitoral em 2020 é de R\$ 2,034 bilhões de reais, segundo dados da Câmara dos Deputados (2019). Como apresentado na mesma oportunidade, em 2018 o valor foi de R\$ 1,7 bilhões. Logo, percebe-se que enquanto o país vive uma onda de cortes em várias áreas importantes para o progresso do país, a ganância de recursos públicos com o fundo eleitoral resta inabalável.

Quanto ao segundo ponto, no que tange à necessidade de aumento da representatividade democrática dos eleitos, Barroso lança sua crítica justamente sobre a questão das discrepâncias que o sistema eleitoral proporcional, que elege os Deputados Federais, proporciona. Para fins

democráticos, tem-se a bizarra situação de que o eleitor elege quem não quis e nem sabe que elegeu, havista que em última análise o voto vai para o partido. Como bem observado (e aqui a afirmação se harmoniza com a distorção identificada por Ramos mais acima), menos de 10% desses parlamentares são eleitos com votação própria. “Tem-se, assim, uma fórmula em que o eleitor não sabe exatamente quem elegeu e o candidato não sabe exatamente a quem prestar contas. Não tem como funcionar” (BARROSO, 2018, p. 562).

Por fim, quanto ao terceiro item, a facilitação da governabilidade, Barroso descata as práticas reiteradas de fisiologismo e favorecimentos aos quais o Executivo deve se submeter. Consoante é criticado, a atual regulamentação, além de facilitar a multiplicação de partidos, permite a criação de legendas de aluguel. Como arremata,

Disso resulta uma legião de agremiações irrelevantes para a sociedade, mas com atuação no Congresso, que vivem da apropriação privada do Fundo Partidário por seus dirigentes e da venda do tempo de televisão. Vale dizer: trata-se da institucionalização da desonestidade. Repleta de incentivos errados, a política deixa de ser a disputa pela melhor forma de realizar o interesse público e o bem comum, e passa a ser um negócio privado. A denominada “janela partidária”, criada pelo Congresso Nacional por emenda à Constituição – permissão, por 30 dias, da troca de partido sem perda do mandato – gerou o que a imprensa e os próprios parlamentares denominaram de “leilão de deputados”. A própria expressão já denota a desmoralização do modelo (2018, p. 563)

A situação é tão crítica que Paulo Ricardo Schier entende que o presidencialismo de coalizão nosso funciona como uma ideologia, negativamente, de modo a tentar conformar a sociedade acerca da imprescindibilidade dos contornos do modelo:

O presidencialismo de coalizão, enquanto “realidade institucional”, é também uma ideologia. Isso porque faz a sociedade crer que o “sistema” é necessário para a governabilidade e estabilidade democrática, faz crer que existe efetiva separação de poderes e controle inter-orgânico das funções políticas. Todavia o sistema, em verdade, esconde, como antecipado, o caráter de classe, mercadológico, clientelista, patrimonialista do aparelho de estado; o sistema impede que as decisões no âmbito do parlamento e do executivo sejam efetivamente deliberativas (exceto em relação a alguns campos neutros aos interesses das alianças).

Em suma, é preciso deixar claro que, no Brasil, políticas e decisões públicas são formadas, por decorrência dos governos de coalizões, a partir de um sistema que é todo voltado para a manutenção do clientelismo anti-republicano e da corrupção velada. Aquilo que Sérgio Abranches percebia como sendo a forma brasileira de reinventar a democracia, em verdade é um modo de perpetuar uma determinada forma de dominação corrupta, clientelista e patrimonialista. (SCHIER, 2017, *online*)

Note-se que a conjuntura e as críticas apresentadas por Barroso e Schier, concatenadas com tudo o que fora exposto até o momento, principalmente ante os índices apresentados, ajudam a confirmar o que tem sido aqui advogado no sentido da existência no Brasil de uma

soberania popular assistida (isso para não sermos drásticos ao ponto de se falar em uma *teatralização constitucional da soberania popular* no país). E é de se notar que essa infeliz conjuntura é conseqüência justamente dos efeitos que irradiam da sala das máquinas da Constituição, o *kernel constitucional*. Relembre-se que a parte orgânica tem papel crucial para a implementação da parte dogmática da Constituição. Sua contaminação e dinâmica, do modo que está, deixa de lado os rumos para um efetivo progresso e começa a flertar com a estagnação.

Um empoderamento popular a ponto de permitir que se atinja efetivamente o núcleo da organização de poderes e que ao mesmo tempo permita balizar a representação política, o (hiper)presidencialismo de coalizão representaria uma quebra do paradigma e tanto, criando uma democracia não mais teatralizada, mas mais palpável, substancial.

Não se diga que as sugestões quanto aos mecanismos de democracia direta aspirados são milagrosas, que resolveriam todos os problemas do Brasil; mas o fato é que a constitucionalização da participação num aspecto amplo, múltiplo, com um leque de instrumentos em favor da soberania popular – como fazem os países andinos – serviria no mínimo para uma paridade de armas (uma resistência constitucionalizada) a barrar poderes constituídos independentes, irresponsáveis, desimpedidos e com atitudes normalmente desconexas para com os misteres para os quais foram constituídos; sem perder de vista, ainda, que se permitiria um diálogo das diferenças no aspecto deliberativo no bojo dos próprios grupos sociais, isto é, dando a voz a todos (especialmente a grupos minoritários) diante da coexistência das diferenças – como estudado no primeiro capítulo da pesquisa.

Pensando nisso e nas experiências andinas, é de valia as perspectivas trazidas por Cesar Baldi (2013, p. 67-68):

[...] como destaca Marco Aparicio Wilhelmi, “todo derecho debe servir como herramienta de resistencia, frente a sectores sobrerepresentados, sobre minorías mayorizadas; al mismo tiempo, en manos de las mayorías minorizadas, subrepresentadas, los derechos deben servir como camino para la transformación de las condiciones que reproducen relaciones de dominación”.

En efecto, este autor destaca que la intensificación de la ciudadanía, en las constituciones ecuatoriana y boliviana, se hace por previsión de “derechos de participación” y “participación a través de derechos”, en el sentido de una “dimensión múltiple del concepto de participación, para situarlo más allá de los espacios que delimitan el concepto formal de ciudadanía política”, una constitucionalización de la ciudadanía que incorpora, al menos, tres formas distintas de pertenencia: la ciudadanía social, la ciudadanía cultural y la ciudadana ambiental. En este sentido, Agustín Grijalva señala que es necesario estudiar críticamente estas experiencias para “determinar de qué forma transforman o reproducen relaciones de poder y redistribuyen recursos”, al mismo tiempo en que deben ser aseguradas condiciones “habilitantes de deliberación”, que “no reproducen discriminaciones de género,

étnicas, generacionales, económicas en el interior de cada comunidad participante” y que, por otro lado, “reconocen las diferencias relevantes para conseguir una deliberación adecuada”. (BALDI, 2013, p. 67-68)

Ademais, poder-se-ia questionar a aptidão atual do povo brasileiro para exercer a contento e conscientemente decisões de tal nível como preconizados no presente estudo, por meio de mecanismos de democracia direta bem mais encorpados.

Sem se pretender adentrar nos profundos debates acerca da aptidão do povo para a deliberação, o que é inviável no presente estudo dada a sua extensão, apresentamos a seguinte retorsão: e nossos representantes políticos têm essa dita aptidão para governar o país? Essa é uma bela reflexão inspirada em Benevides (2003). E a intuição nossa, de brasileiros, considerando a experiência hodierna, não temos dificuldade alguma para dar a resposta.

Não se nega as imperfeições e despreparos da população, afinal, historicamente o brasileiro nunca foi preparado para a participação; nos eventos mais importantes da história brasileira, não raras as vezes foi mero expectador ou peão nos jogos do poder de seletos grupos. José Murilo de Carvalho, tomando posição pelo povo, bem rechaça eventuais argumentos em sentido contrário através de ferrenha crítica:

A avaliação do povo como incapaz de discernimento político, como apático, incompetente, corrompível, enganável, que vimos nos debates sobre a eleição direta, revela visão míope, má-fé, ou incapacidade de percepção. É evidente que não se podia esperar da população acostumar-se da noite para o dia ao uso dos mecanismos formais de participação exigidos pela parafernália dos sistemas de representação. Mesmo assim, vimos que o eleitor do Império e da Primeira República, dentro de suas limitações, agia com racionalidade e que não havia entre os líderes políticos maior preocupação do que a dele com a lisura dos processos eleitorais. Além disso, se o povo não era um eleitor ideal e nem sempre teve papel central nos grandes acontecimentos, como a proclamação da independência e da República, ele achava com frequência outras maneiras de se manifestar. Já na independência, a população do Rio de Janeiro por várias vezes foi à rua, aos milhares, em apoio aos líderes separatistas, contra as tropas portuguesas. Em janeiro de 1822, 8 mil pessoas assinaram o manifesto contra o regresso de D. Pedro a Portugal. (2002, p. 67)

Como bem ponderado, o povo, mesmo quando alijado politicamente, encontrou outras maneiras de expressão. Atualmente, por exemplo, diante da ausência de mecanismos que lhe permitam autônoma e diretamente se insurgir com a dinâmica política que lhe é imposta, tem o povo tomado frequentemente as ruas para fazer pressão frente à representação política – descontentamentos estes que ganham amplas proporções através das mídias sociais na *internet*, dos aplicativos em dispositivos móveis, da própria imprensa jornalística, dentre outros meios. Repara-se que, queira ou não, essas expressões representam o próprio poder constituinte originário se manifestando a favor ou contra sobre determinada matéria. Infelizmente, os meios

dispostos à população para participar são insuficientes, ineficientes e não permitem atingir matérias que realmente importam.

O povo brasileiro tem sede de participação em decisões de peso, mas que lhes são cuidadosamente retiradas de alcance por relações de poder obscuras que envolvem o sistema político brasileiro como uma forma de prevenção para a manutenção do *status quo*.

Se não se deve encarar a voz do povo como a voz de Deus (*vox populi, vox dei*), uma democracia sem ilusões que afirma que o povo sempre está certo (ZAGREBELSKY, 2011), tampouco há justificativa plausível para apartá-lo da tomada de decisões e fiscalizações fundamentais no Estado. Pelo contrário, se a qualidade da democracia não está a contento em termos de preparação, é ônus do corpo democrático como um todo empreender esforços para que aqueles que se encontrem por ventura deslocados, despreparados, sejam melhor acolhidos e esclarecidos. Sensato e plausível é o ensinamento de Zagrebelsky (2011, p. 136-137) nesse sentido:

[...] O aspecto das democracias atuais é frequentemente pouco apresentável (não necessariamente, porém, menos apresentável do que antigamente). Negar isso para adular o povo, tornando-o improvavelmente semelhante a Deus, é uma estratégia democraticamente suicida. Mas, ao contrário, tentar soluções elitistas, em nome de exigências de qualidade, é uma contradição por sua vez descartada. De fato, faz parte do espírito da democracia sentirem-se todos, como se diz, “no mesmo barco”. Portanto, as falhas de uns não valem para justificar as pretensões dos outros ao privilégio político. Os limites de uns refletem-se na qualidade da democracia como um todo e assim se tornam limites de todos. Como regime de todos, a democracia é o único sistema de vida e de governo cuja qualidade é uma média que envolve a todos, no qual é proibido isolar-se e estabelecer gradações e fomentar diferenças, mesmo se apenas psicológicas. Então, a única coisa que se pode afirmar é que a falta de qualidade, na democracia, torna-se um ônus para que todos (principalmente os que se consideram dotados de maiores virtudes) redobrem seus esforços para alcançar as metas. O sentido de pertencer a um todo e a consciência de que ninguém pode isolar-se (criando brechas e mundos separados) são, ao final, a força que torna possível o melhoramento comum. [...]

Considerando essa situação real de preparação deficitária para a participação, pensamos ser extremamente bem-vinda a constitucionalização de um dever de educação voltada à sua formação, para a cidadania, assim como o faz a Constituição do Equador no seu art. 100.5.

Hoje, vê-se uma sede de participação nos brasileiros – como afirmado mais acima –, porém o que se percebe é que há uma sede desinformada. Os brasileiros anseiam por poder mudar a realidade de seu país, anseiam por derrubar o sistema político bolorento e oligárquico vigente (força de vontade “têm de sobra”!), mas apresentam-se de certa forma desorientados, expressando-se sua indignação ou em manifestações que às vezes podem, pela pressão, trazer

alguma singela mudança, mas jamais impactar duramente a sala das máquinas, ou só na data das eleições, quando podem exercer um “voto castigo”.

Assiste razão à Marcos Nobre quando afirma que “[...] A redemocratização se encerrou. A questão agora não é mais como implantar a democracia, mas o que fazer com ela. [...]” (2016, p. 145). E o Brasil de fato não está sabendo muito ao certo o que fazer com ela. Há até uma perspectiva do que se quer, mas não se sabe bem ao certo como atingi-la.

Na base popular, os brasileiros apresentam-se na maioria dispersos, divididos... polarizados inutilmente em *esquerda* e *direita*, fissurados em ideologias de miragem, cujos contornos não entendem muito bem. Aliás, promovem a própria personificação dessas ideologias a partir da imagem dos presidentes brasileiros. A eleição do último Presidente da República Jair Bolsonaro é prova disso em relação aos governos anteriores de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Vislumbra-se uma cidadania tradicionalmente obcecada com as eleições presidenciais e que ignora totalmente as eleições para o Legislativo, tão importantes quanto aquelas. Há até um descaso nesse sentido. Quem nunca ouviu falar no famoso “voto-protesto”, em que os eleitos são figurões populares na mídia, notavelmente sem preparo algum? Pois são justamente eles que sabidamente, pelo sistema proporcional, alavancam candidatos que muitas vezes a população sequer sabe que existem. Por isso é que esses figurões são estrategicamente escolhidos e disputados pelos partidos políticos para uma eleição. Em prol da população? Obviamente que não; é uma jogada no xadrez do poder político que formará a “coalizão”.

Ainda, o que se percebe facilmente é uma população aliciável e posta contra si própria por meio de políticos que vivem a desunir a população colocando os cidadãos uns contra os outros com ricas ideológicas, ao mesmo tempo em que em na cúpula isso não existe verdadeiramente, importando tão somente as relações fisiológicas. Assim, uma população dividida é uma cidadania que pode ser facilmente predada.

Os brasileiros sequer sabem ao certo os mecanismos de democracia participativa ao seu dispor, tampouco como funcionam. Sob um aspecto mais drástico, boa parte dos brasileiros sequer tem noção de seus direitos. Assim como o ensino religioso está previsto na Constituição de 1988 – em que pesem os debates e divergências sobre tema –, um ensino voltado à formação para a cidadania é, esse sim, imprescindível para ajudar no combate às mazelas do sistema político brasileiro, até mesmo para cobrar maior utilidade e efetividade nos mecanismos participativos previstos, especialmente os de democracia direta. Crê-se que a participação cidadã seria, ao longo do tempo, exponenciada e os cidadãos – informados – seriam menos suscetíveis de manipulações pela representação política.

Juan Días Bordenave, destacando a importância de uma participação deveras informada, explica que

A participação é mais genuína e produtiva quando o grupo se conhece bem a si mesmo e se mantém bem informado sobre o que acontece dentro e fora de si. A qualidade da participação fundamenta-se na informação veraz e oportuna. Isto implica num contínuo processo de criação de conhecimento pelo grupo, tanto sobre si mesmo como sobre seu ambiente, processo que requer a abertura de canais informativos confiáveis e desobstruídos. (DÍAZ BORDENAVE, 1994, p. 50)

Em todo caso, para que haja um maior engajamento da sociedade brasileira pelos assuntos políticos e pela participação, entendemos que essa expectativa está ligada, ainda e infelizmente, à necessidade de redução das desigualdades sociais em nossa sociedade, que chegou a 0,545 pelo índice de Gini em 2018, o maior até agora registrado, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019, p. 52).

Esse fator é relevante segundo a perspectiva da pirâmide de Maslow (de Abraham Maslow, 1943), que trata da hierarquia das necessidades. Taguenca Belmonte e Lugo Neria (2011, p. 191-192) explicam objetivamente a lógica envolvida:

Como se sabe, a pirâmide de Abraham Maslow é geralmente representada em cinco níveis, dos quais os quatro primeiros - fisiologia, segurança, amor e relacionamentos [*afiliación*], e reconhecimento - estão agrupados na categoria "necessidades de déficit" e o último - auto-realização - localizado em cúspide, na categoria "motivação para o crescimento". Somente o primeiro pode ser satisfeito, mas, em um sentido progressivo, ou seja, eles só sobem de nível quando o anterior é resolvido. Por outro lado, o último nível está sempre com satisfação pendente, pois implica em progresso que não tem fim. [...].

Trazendo essa lógica para nossa tratativa, para se importar efetivamente pela participação, pelo político, a maioria dos brasileiros teria que ter suas necessidades básicas praticamente satisfeitas. Como o país geralmente ostenta altas taxas de desigualdade social na distribuição da renda, obviamente que a prioridade para aqueles que ainda estão localizados nas primeiras camadas da pirâmide de Maslow será outra; não procurarão, em sua maioria, estar interessados e comprometidos com a participação democrática – simplesmente porque estariam entretidos na persecução da satisfação de suas necessidades mais básicas.

Entretanto, em todo caso, ainda assim acredita-se que uma previsão do dever de educação para a formação da participação cidadã por parte do Estado seria um ótimo começo, cujos frutos se dariam a longo prazo, especialmente quando da manipulação dos mecanismos de democracia participativa – o que seria feito mais consciente e esclarecidamente.

Essas são as propostas participativas para a mudança dos rumos do Brasil a partir de um empoderamento da cidadania.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa procurou extrair contribuições valiosas para o Brasil a partir das experiências constitucionais dos “países-vitrine” do atual novo constitucionalismo latino-americano, quais sejam, Equador e Bolívia – isso tudo a partir de uma perspectiva de respeito para com cada um dos países andinos nas singularidades dos seus processos histórico-participativos que permitiram o afloramento desse viés constitucional diferenciado, que destoa em importantes pontos do tradicional constitucionalismo europeu que, como tal, teve contornos voltados não para os dominados, mas tão somente para os dominadores.

O primeiro capítulo da pesquisa buscou mostrar justamente a desafinação desse constitucionalismo com a realidade sócio-cultural na qual estava inserto; explorador de recursos naturais, sociais e culturais e, sobretudo, exclutor do povo na ingerência nos assuntos estatais, especialmente das minorias, que foram historicamente invisibilizadas, negadas pela racionalidade moderna europeia – minorias que sob um referencial numérico eram a avassaladora maioria, vale sempre ressaltar.

Nesse primeiro momento, para além das múltiplas possibilidades de abordagem possíveis, considerando o foco e hipótese do estudo, mirou-se no modo como vem se dando a perpetuação de vetutas relações de poder que se faziam presentes em tempos coloniais e que mesmo após a independência política dos países latino-americanos permaneceram firmes e hígdidas até os dias atuais, espraiadas especialmente nos governos latino-americanos – falamos, assim, da colonialidade do poder. Se a figura do colonizador deixou de existir, sua posição de pronto foi ocupada pelas elites então existentes que não mais deveriam prestar contas ao além-mar.

A continuidade do ciclo exploratório proporcionada por essas corrosivas relações de poder com o tempo acentuou cada vez mais o cenário de desigualdade e injustiça sociais. Foi a partir da segunda metade do século XX que o panorama começou a mudar a partir das insurgências populares e conquistas sociais. O interessante foi perceber como o povo, quando empenhado em mudar o seu destino, todo junto/não totalmente fragmentado, tem a força necessária para tal. Obviamente, não estamos a falar de um processo simplista; pelo contrário, tratou-se e ainda se trata de um processo extremamente complexo e contínuo de empoderamento.

Analisando esse processo de ascensão popular – algo realmente bastante diferenciado em relação ao constitucionalismo tradicional, uma vez que a insurgência no novo viés de fato parece vir de *abajo* – é possível notar o *modus operandi* utilizado pelos detentores do poder que

para se manterem no controle tiveram de fazer concessões à população, mas friamente calculadas, isto é, controladas.

Eis que as lutas e pressões populares a duras penas têm conseguido romper com o paradigma dantes e ganhado maiores poderes. E as características das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) – como visto na segunda metade do primeiro capítulo – dão conta disso. Embora experimental, não findo, reconhece-se ser o novo constitucionalismo latino-americano um fenômeno genuíno com delineamento construído a partir da cosmovisão do Outro.

Vale notar que em nenhum momento da presente pesquisa se buscou defender uma visão romantizada de uma nova teoria da Constituição perfeita. Ao revés, como processo em fase de experimentação suas imperfeições lhe impulsionam, à similitude das ideias de Eduardo Galeano quando sustenta que a utopia no horizonte, embora inalcançável, tem o poder justamente de nos fazer caminhar para tentar atingi-la. Esse parece ser um comportamento claro no novo constitucionalismo latino-americano, um viés inquieto, não acomodado.

O segundo capítulo da pesquisa, considerando essa inexistência de perfeições, debruçou-se especialmente sobre a demonstração de como a colonialidade do poder, uma das continuidades do velho constitucionalismo, permitiu Executivos demasiadamente fortes, hipertrofiados, no âmbito dos respectivos Estados, dominadores de todos os demais poderes existentes. Procurou-se demonstrar como o modelo hiperpresidencialista, principalmente quando turbinado por populismos, ameaça os avanços havidos com o novo constitucionalismo. A partir de uma análise histórica da democracia participativa no Equador e na Bolívia pôde-se bem perceber isso. Viu-se presidentes que buscaram se utilizar de sofismas de agirem em prol do povo, dos avanços constitucionais havidos, mas que na verdade tentaram de todo modo se perpetuar no poder a partir da manipulação do Congresso por meio de seus partidos políticos, bem como a partir de um Judiciário enfraquecido e submisso.

O caso mais atual foi o de Evo Morales, um hiperpresidente, “ex-”, que tentou de todo modo ao longo dos anos se perpetuar no poder através do domínio dos demais poderes do Estado e aproveitando-se da sua popularidade. Talvez o clímax dessa tentativa antidemocrática tenha sido as eleições de 20 de outubro de 2019, cuja fraude foi identificada pela OEA. Evo Morales já contrariava o resultado do referendo de 2016 no momento em que o driblou a partir de um contorcionismo jurídico de um Judiciário então submisso. Sobre o episódio, não faltam as mais variadas teorias conspiratórias e acusatórias de “golpe”, que de pronto rechaçamos. Golpe seria o que o então presidente buscou dar na democracia, na cidadania.

Mas não nos esqueçamos também das reprováveis condutas do equatoriano Rafael Correa; dentre elas, apenas como um exemplo, em 2015, quando chegou a engendrar manobras para sua perpetuação no poder com o alijamento da população na questão, o que violaria o previsto no texto constitucional equatoriano.

Em ambos os casos os presidentes tentaram suas manobras licitamente com um Judiciário e Congresso condescendentes com a situação. Apenas de último momento foi que Morales de fato parece ter saído dos trilhos ao tentar fraudar as eleições. Mas o que se vê em ambas as situações, como já abordado outrora, é a presença de um *autoritarismo discreto* ou *furtivo*.

No segundo capítulo, igualmente, foram analisados os mecanismos participativos disponíveis à população desses países para se permitir a análise comparada no último capítulo, oportunidade na qual também se procedeu a um estudo histórico direcionado (tendo por parâmetro a colonialidade do poder) da democracia participativa no Brasil e seus mecanismos participativos atualmente disponíveis.

Nos três países estudados, restou claro que em todos os processos constituintes as antigas relações de poder conseguiram se infiltrar ocultamente nas Constituintes e de certa forma cristalizaram o seu desiderato, que foi constitucionalizar uma estrutura orgânica que indiretamente as blindasse e que lhes permitisse ter certo controle sobre a população. Falamos, assim, do problema das salas das máquinas, do *kernel* constitucional.

Ao nos atermos à Constituição brasileira de 1988, essa situação ficou bastante evidenciada. A Constituição que era para ser Cidadã, talvez não o fora tão bem assim. Em que pesem os avanços no campo democrático brasileiro, a verdade é que aos cidadãos brasileiros não foi dada a chave ou qualquer permissão de entrada na sala das máquinas. Diante da conjuntura brasileira (principalmente a partir da análise histórica e da dinâmica do nosso Congresso Constituinte), concluiu-se que o que vigora no país é uma *soberania popular assistida*, meticulosamente controlada por um (hiper)presidencialismo de coalizão regido por uma partidocracia, situação na qual o fisiologismo tem prevalecido em detrimento dos interesses públicos primários. Infelizmente, enfrentamos uma corrupção sistêmica em nosso país.

Ao mesmo tempo, constatou-se a flagrante carência de mecanismos participativos diretos que permitam que a cidadania se insurja contra eventuais abusos da representação política e que a possibilite se manifestar autônoma e diretamente (com decisões vinculativas) nos assuntos de seu interesse.

Foi a partir disso e sob inspiração dos textos constitucionais equatoriano e boliviano – uma oitiva e aprendizagem com “outros Outros” – que se pretendeu imaginar formas (sugestões) de empoderamento da cidadania, ou seja, extrair contribuições à criação, ao aperfeiçoamento, revigoramento ou até mesmo à reformulação, no todo ou em parte, dos nossos mecanismos de democracia participativa.

Em tempos atuais de evolução da democracia participativa, ceifá-la da possibilidade de efetivamente controlar o poder – o que, aliás, é uma das funções originalmente idealizadas de uma constituição –, de ingerir no núcleo, parece ser extremamente incoerente com uma Constituição que se julga cidadã. Novos horizontes de possibilidades são imprescindíveis à cidadania brasileira. A colonialidade do poder arraigada na Constituição deve ser combatida e estirpada.

Ao final, pensando numa melhoria na qualidade da participação do cidadão brasileiro (assim como o faz a Constituição equatoriana), tornando-o mais esclarecido, informado e menos suscetível de manipulações políticas, para que possa utilizar-se dos mecanismos participativos mais conscientemente, defendeu-se a necessidade de uma educação voltada à formação cidadã para a participação, algo que historicamente os brasileiros não tiveram.

Assistir, atualmente, os brasileiros desorientados, fragmentados e polarizados inutilmente em *direita e esquerda* na base, tornando-se seres binários, instigados a digladiarem entre si irrefletidamente de forma a um culpar ao outro por votar neste ou naquele partido, tudo fervorosamente, enquanto que a maioria da representação política está preocupada tão somente consigo própria e com os interesses do seu partido, com os jogos de poder na coalizão, é deveras frustrante.

Uma cidadania desunida, desorientada, mas apaixonada, dividida ridiculamente em *coxinhas e petralhas*, é uma cidadania enfraquecida e, infelizmente, composta por *pamonhas* – exatamente isso que ela é aos olhos daqueles que atualmente dominam o poder.

Que as conclusões do estudo aqui apresentado possam contribuir de alguma forma a um “cair em si” por parte dos brasileiros e transponham os limites materiais dessas meras folhas de papel.

REFERÊNCIAS

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. **Constitucionalismo, autoritarismo e democracia na América Latina**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder – o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AFONSO, Henrique Weil; MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Estado plurinacional da Bolívia e do Equador: matrizes para uma releitura do direito internacional moderno. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, México, D.F., vol. XII, p. 455-473, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v12/v12a13.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2019.

AFP. Presidente interina ameaça levar Morales à Justiça se ele voltar à Bolívia. **Uol Internacional**, 16 de novembro de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2019/11/16/presidente-interina-ameaca-levar-morales-a-justica-se-ele-voltar-a-bolivia.htm>. Acesso em 16 de novembro de 2019.

ALIAGA, Javier. Bolívia reduziu pobreza em 10 anos de Morales, mas vê nuvens no horizonte. **Uol Economia**, São Paulo, 20 de janeiro de 2016. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/efe/2016/01/20/bolivia-reduziu-pobreza-em-10-anos-de-morales-mas-ve-nuvens-no-horizonte.htm>. Acesso em: 08 de novembro de 2019.

ALMEIDA, Lúcio Flávio Rodrigues de. Lutas sociais e questões nacionais na América Latina: algumas reflexões. **Lutas Sociais** (PUC-SP), São Paulo, n. 17/18, p. 64-77, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18659>. Acesso em: 03 de março de 2019.

ALTO, Hervé do. Uma esquerda forte, mas dividida: Bolívia, na contracorrente da América do Sul. **Le Monde Diplomatique Brasil**, edição 133-Bolívia, 1 de agosto de 2018. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/bolivia-na-contracorrente-da-america-do-sul/>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.

ALVES, Fernando de Brito; SOUZA, Matheus Silveira de. Democracia participativa: os conselhos gestores de políticas públicas como mecanismo de participação popular. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho, n. 28, p.107-124, jan/jun, 2018. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/1272/pdf>. Acesso em 03 de agosto de 2019.

ALVES, Fernando de Brito. LIMA, Jairo Neia. Quando o poder constituinte desafia os poderes constituídos: uma abordagem filosófica sobre a confiança democrática na desobediência civil e no direito ao protesto social. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 13, n. 1, p. 45-59, jan.-abr., 2017. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1790/1097>. Acesso em: 04 de julho de 2019.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador – el Estado y el Derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

AVRITZER, Leonardo. O novo constitucionalismo latino-americano: uma abordagem política. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (orgs.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 19-42.

AYERBE, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. **Lua Nova**, São Paulo, n. 83, p. 179-216, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n83/a07n83.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2019.

BALDI, Cesar. *Del constitucionalismo moderno al nuevo constitucionalismo latinoamericano descolonizador*. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, ano V, n° 9, jan.-jun., 2013, p. 51-52. Disponível em: <http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%209/Redhes09-02.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2019.

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators Database. **Datos - Bolivia**. World Bank, 2018. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/pais/bolivia>. Acesso em 09 de novembro de 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Trinta anos da Constituição: a república que ainda não foi. In: TOFFOLI, José Antonio Dias (org.). **30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 547-570.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Tradução: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BBC. O que está por trás do sucesso econômico da Bolívia de Evo Morales? **G1 Economia**, out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/10/19/o-que-esta-por-tras-do-sucesso-economico-da-bolivia-de-evo-morales.ghtml>. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

BBC. Evo Morales fugiu ‘de maneira covarde’, diz Jeanine Áñez, presidente interina da Bolívia. **G1 Mundo**, 15 de novembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/15/evo-morales-fugiu-de-maneira-covarde-diz-jeanine-anez-presidente-interina-da-bolivia.ghtml>. Acesso em 15 de novembro de 2019.

BENEVIDES; Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa – referendo, plebiscito e iniciativa popular**. 3.ed. São Paulo: Editora Ática, 2003.

BERCOVICI, Gilberto. A Constituição Brasileira de 1988, as “Constituições transformadoras” e o “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”. In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; ARAÚJO, Marcela Labanca Corrêa de (orgs.). **Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 01-16.

BITTAR, Eduardo C. B. **Democracia, justiça e direitos humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BIZARRO BARBOSA, Leticia Cristina; MORICZ, Mariana; GONZÁLEZ PIÑEROS, Milena. *Los procesos de las Asambleas Constituyentes de Bolivia, Ecuador y Venezuela: la institucionalización de otros paradigmas*. **Otra Economía – Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria**, Vol. III, n.º. 4, 1 sem., p. 174-195, 2009. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/otraeconomia/article/view/1131/312>. Acesso em 24 de junho de 2019.

BOLÍVIA. *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz, Bolívia, 2009. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>. Acesso em: 12 de maio de 2019.

BOLÍVIA. *Ley de Aplicación Normativa, 21 de mayo de 2013*. La Paz, Bolívia, 2013. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/95127/111882/F-16000567/BOL95127.pdf.pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2019.

BOLÍVIA. *Ley n.º 026 del Régimen Electoral, de 30 de junio de 2010*. La Paz, Bolívia, 2010. Disponível em: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2019/07/LEY_026.pdf. Acesso em: 04 de setembro de 2019.

BOLÍVIA. *Órgano Electoral Plurinacional*. La Paz, Bolívia, 21 de febrero de 2016. Disponível em: <https://www.oep.org.bo/>. Acesso em: 27 de agosto de 2019.

BOLÍVIA. *Reglamento General de la Cámara de Diputados*. La Paz, Bolívia, 2010. Disponível em: <http://www.diputados.bo/sites/default/files/reglamentogral.pdf>. Acesso em: 01 de novembro de 2019.

BOLONHA, Carlos; RANGEL, Henrique; CORRÊA, Flávio. Hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 2, p. 115-140, maio/ago, 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/39132/26047>. Acesso em: 02 de janeiro de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Congresso aprova orçamento com fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões para 2020**. Brasília, Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/627813-congresso-aprova-orcamento-com-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes-para-2020>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n.º. 17, de 1989 – Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília, Brasil, 1989. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, Brasil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Decreto n.º. 8.243, de 23 de maio de 2014**. Brasília, Brasil, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 28 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº. 4.717, de 29 de junho de 1965**. Brasília, Brasil, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4717.htm . Acesso em 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei nº. 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Brasília, Brasil, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

BRASIL. **Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Brasília, Brasil, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. **Lei nº. 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Brasília, Brasil, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm. Acesso em: 04 de dezembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1247-9**. Tribunal Pleno. Brasília, Brasil, 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346923>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6121**. Tribunal Pleno. Brasília, Brasil, 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5678906>. Acesso em: 27 de dezembro de 2019.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Candidatos indígenas aumentam participação em eleições nacionais**, Brasília, Brasil, 2019. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Abril/candidatos-indigenas-aumentam-participacao-em-eleicoes-nacionais>. Acesso em: 13 de janeiro de 2020.

BRIGHENTI, Clovis Antonio. **Estrangeiros na própria terra: Presença Guarani e Estados Nacionais**. Florianópolis/Chapecó: Ed. UFSC/Argos, 2010.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHÁVEZ V., Gina. *El referéndum, análisis comparativo de las legislaciones de España y Ecuador*. In: ÁVILA LINZÁN, L. F. **Política, Justicia y Constitución**. 1. Ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, p. 205-227.

CHINCHILLA, Laura. *Democracia, liderazgo y ciudadanía em América Latina: una introducción*. In: CHINCHILLA, Laura (coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; LUGO, Carlos (orgs.). **Democracia, Liderança e Cidadania na América Latina**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2019, p. 39-44.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 58, p. 25-36, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/34863/21631>. Acesso em: 15 de setembro de 2018.

CHIVI VARGAS, Idón Moisés. Os caminhos da descolonização na América Latina: os Povos Indígenas e o igualitarismo jurisdicional na Bolívia. In: VERDUM, R. (org.). **Povos**

Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 151-166.

COLOMBO, Sylvia. Evo convoca novas eleições na Bolívia, e Forças Armadas sugerem renúncia. **Folha de S.Paulo**, 10 de nov. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/evo-morales-recua-e-anuncia-novas-eleicoes-na-bolivia.shtml>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

DERBLI, Felipe. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DERETTI, Lucimara. **A democracia participativa nos Estados plurinacionais do Equador e da Bolívia.** Orientadora: Prof. Dra. Heline Sivini Ferreira. 2017. 185 f. Dissertação (Mestre em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucpr.br/pergamum/biblioteca/img.php?arquivo=/000060/0000607c.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2019.

DÍAZ BORDENAVE, Juan E. **O que é participação.** 8.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOMINGO, P.; SIEDER, R. **Rule of Law in Latin America.** Londres: Institute of Latin American Studies, 2001.

DONGHI, Halperin. **História da América Latina.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DOZER, Donald Marquand. **América Latina: uma perspectiva histórica.** Tradução de Leonel Vallandro. 2.ed. Porto Alegre: Editora Globo, 1974.

DUSSEL, Enrique. **1492: El encubrimiento del Outro: hacia el origen del “mito de la modernidad”.** Colección Academia número uno. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad Mayor de San Andres). La Paz: Plural Editores, 1994.

DUSSEL, Enrique. Meditações anti-cartesianas sobre a origem do anti-discurso filosófico da modernidade. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul.** Coimbra: Edições Almedina SA., 2009, p. 284-336.

DUSSEL, Enrique. **Introducción a una filosofía de la liberación latino-americana.** 1.ed. D.F. (México): Editorial Extemporaneos, 1977.

DUSSEL, Enrique. **Para una ética de la liberación latino-americana – Tomo II.** 1.ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina Editores Sa, 1973.

DUSSEL, Enrique. Transmodernidade e interculturalidade: interpretação a partir da filosofia da libertação. **Revista Sociedade e Estado** – Volume 31, n. 0, p. 51-73, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269922016000100051>. Acesso em: 12 de maio de 2018.

ECUADOR. **Constitución de la República del Ecuador.** Quito: Asamblea Nacional del Ecuador, 2008. Disponível em:

<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEquador.pdf>. Acesso em 27 de março de 2019.

ECUADOR. *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*. Quito, 2019. Disponível em: <http://www.cpcps.gob.ec/>. Acesso em: 28 de julho de 2019.

ECUADOR. *Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Registro Oficial (Suplemento)*. Quito, 2010. Disponível em: <https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/LEY-ORGANICA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA.pdf>. Acesso em: 29 de julho de 2019.

EFE. Após renunciar, presidente do Tribunal Supremo Eleitoral da Bolívia é presa. **Uol Notícias**, 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/11/10/apos-renunciar-presidente-do-tribunal-supremo-eleitoral-da-bolivia-e-presa.htm>. Acesso em 13 de novembro de 2019.

EFE. Como Morales é candidato ao 4º mandato na Bolívia se a Constituição o proíbe? **Uol Notícias**, 17 de outubro de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/10/17/como-morales-e-candidato-ao-4-mandato-na-bolivia-se-a-constituicao-o-proibe.htm>. Acesso em: 20 de outubro de 2019.

FAJARDO, Raquel Zonia Yrigoyen. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanços e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: VERDUM, R. (org.). **Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 09-62.

FAJARDO, Raquel Zonia Yrigoyen. *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización*. In: GRAVITO, C. R. (org.). **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 139-160.

FAJARDO, Raquel Zonia Yrigoyen. *Hitos del reconocimiento del pluralismo jurídico y el derecho indígena em las políticas indigenistas y el constitucionalismo andino*. In: BERRAONDO, M. (org.). **Pueblos Indígenas y derechos humanos**. Bilbao: Universidad de Deusto, 2006, p. 537-567.

FALLER, Maria Helena Fonseca; KOZICKI, Katya. Preludios de um constitucionalismo popular e latino-americano no Brasil? Participação democrática pós-88 e queda do Decreto Lei 8.243/2014. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, 41 (2), maio/agosto p. 169-195, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/47930>. Acesso em 03 de março de 2019.

FERREIRA, Francisco Whitaker. Participação popular, inovação promissora da Constituinte de 1987-1988 e os tempos atuais. In: TOFFOLI, José Antonio Dias (org.). **30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 105-126.

FRANCE PRESSE. Derrota de Evo Morales em referendo o obriga a mudar projeto político. **G1 Mundo**, fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/02/derrota->

de-evo-morales-em-referendo-o-obriga-mudar-projeto-politico.html. Acesso em: 10 de novembro de 2019.

FREITAS, Raquel Coelho; WOLKMER, Antonio Carlos. O impacto do novo constitucionalismo nos processos de construção da democracia na América Latina. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.70, p.595-631, jan./jun., 2017. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-UFMG_70.23.pdf. Acesso em: 04 de abril de 2019.

FREEDOM IN THE WORLD. *Freedom in the World – Map (score)* [recurso online]. 2019. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

G1. OEA diz que eleições na Bolívia foram fraudadas e recomenda nova votação. **G1 Mundo**, 10 de novembro de 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/11/10/oea-diz-que-eleicoes-na-bolivia-foram-fraudadas-e-recomenda-nova-votacao.ghtml>. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

GARCÉS V., Fernando. Os esforços de construção descolonizada de um Estado Plurinacional na Bolívia e os riscos de vestir o mesmo cavaleiro com um novo paletó. *In: VERDUM, R. (org.). Povos Indígenas: Constituições e Reformas Políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009, p. 167-192.

GARGARELLA, Roberto. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares*. **Crítica y emancipación**, v. 3, p. 11-44, 2010. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ojs/index.php/critica/article/view/172>. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

GARGARELLA, Roberto. *El período fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860)*. **Precedente – Anuario Jurídico 2006**, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales da Universidad ICESI (-), p. 51-82, 2006. Disponível em: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/1424/1821>. Acesso em: 25 de março de 2019.

GARGARELLA, Roberto. *La “sala de máquinas” de las constituciones latino-americanas – Entre lo viejo y lo nuevo*. **Nueva Sociedad**, n. 257, p. 96-106, julho-agosto, 2015. Disponível em: http://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Gargarella_258.pdf. Acesso em: 04 de agosto de 2019.

GARGARELLA, Roberto. *Nuevo constitucionalismo latino-americano y derechos indígenas. Una breve introducción*. **Boletín Onteaiken**, n. 15, p. 22-32, maio, 2013. Disponível em: <http://onteaiken.com.ar/ver/boletin15/2-1.pdf>. Acesso em: 27 de março de 2019.

GARGARELLA, Roberto. *Presidencialismo versus direitos no novo constitucionalismo latino-americano*. *In: AVRITZER, Leonardo et al (orgs.). O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos*. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 43-76.

GOHN, Mária da Glória. Abordagens teóricas no estudo dos movimentos sociais na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n54/03.pdf>. Acesso em: 02 de abril de 2019.

GUASTINI, R. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*. In: CARBONELL, M. (Org.). **Neoconstitucionalismo (s)**, Editorial Trotta: Madrid, 2003.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101678.pdf>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Leme: CL Edijur, 2014.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018** [recurso online]. 2018. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.

LEITE, Fábio Carvalho. **1891: A Construção da Matriz Político-Institucional da República no Brasil**. 2003. 218 fls. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de mestre pelo Programa de Pós graduação em Direito Constitucional e Teoria do Estado do Departamento de Direito da PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=3880@1 >. Acesso em: 09 de junho de 2018.

LEGRAND, Pierre. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação – Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 9, n.1, p. 1-21, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/49746/31244>. Acesso em 09 de janeiro de 2020.

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. Tradução: Daniel Wunder Hachem. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Tradução: Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. *Introduction: Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis*. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (Ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2011b, p. 1-28. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/394272/mod_resource/content/1/The%20Resurgence%20of%20the%20Latin%20Ame%20-%20Steven%20Levitsky%20Intro.pdf. Acesso em: 14 de julho de 2019.

LOPES, Danielle Bastos. A presença do invisível na Assembleia Nacional Constituinte: um estudo sobre a participação indígena (1987-1988). **História Revista**, Goiânia, v. 22, n.1, p. 71-87, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/historia/article/view/45253>. Acesso em 12 de janeiro de 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos da representação política nas instituições participativas**. 33º Encontro Anual da ANPOCS (Controles Democráticos e Instituições

Políticas – recurso eletrônico online), Caxambu, 2009. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt06-12/1827-ligialuchmann-os-sentidos/file>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

MACEDO, José Arthur Castillo de. (Hiper)presidencialismo brasileiro: esse outro esquecido. *In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (Org.). Direito constitucional Brasileiro: Vol. 2: Organização do Estado e dos Poderes*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 2º, p. 497-517.

MALDONADO-TORRES, Nelson. A topologia do Ser e a Geopolítica do Conhecimento: modernidade, império e colonialidade. *In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina SA., 2009, p. 337-382.

MALDONADO-TORRES, Nelson. *Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto*. *In: CASTRO-GÓMES, Santiago; GROSGOUEL, Ramón. El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar; 2007.

MARTINS, Flávio. **Curso de direito constitucional**. 1.ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. As Constituições do novo constitucionalismo latino-americano funcionaram? **Revista Culturas Jurídicas**, vol. 5, nº. 12, set/dez., p. 42-67, 2018. Disponível em: <http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/709>. Acesso em: 23 de maio de 2019.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *El constitucionalismo “sin padres” y el proyecto de Constitución de Ecuador*. **Razonpublica.com – Para saber em serio lo que passa em Colombia**, 03 de Septiembre. 2008. Disponível em: <https://razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/30-el-constitucionalismo-qsin-padresq-y-el-proyecto-de-constitucie-ecuador.html>. Acesso em 10 de junho de 2019.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Vivir bien e innovación em el nuevo constitucionalismo: la Constitución ecuatoriana de 2008*. **Actas Congreso Internacional América Latina: La autonomía de una región – XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles**. Madrid: Trama editorial/ CEEIB, 2012. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00875181/document>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

MAYORGA, Fernando. *Movimientos sociales y participación política en Bolivia*. *In: CHERESKY, Isidoro (comp.). Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*. 1.ed. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2011, p. 19-42. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20120329050824/cheresky.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

MELO, Milena Petters. O patrimônio comum do constitucionalismo contemporâneo e a virada biocêntrica do “novo” constitucionalismo latino-americano. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 18, n. 1, p. 74-84, jan./abr. 2013. Disponível em: <http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4485>. Acesso em: 06 de junho de 2019.

MILITÃO, Eduardo. Bolsonaro é o 1º presidente brasileiro populista desde Collor, diz pesquisa. **Uol Política**, 04 de abril de 2019. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/04/04/jair-bolsonaro-populista-fernando-collor-pesquisa-bruno-castanho.htm>. Acesso em: 08 de janeiro de 2020.

MIRANDA, Boris. Eleições na Bolívia: o paradoxal sucesso das multinacionais na ‘economia plural’ de Evo Morales. **BBC News**, 17 de outubro de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50079886>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

MOSIÑO, Eric Cícero Landívar. Indigenismo e Constituição na Bolívia: um enfoque desde 1990 até os dias atuais. In: AVRITZER, Leonardo *et al* (orgs.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 287-312.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30. **Novos Estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 135-149, jul. 2016. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002016000200135. Acesso em 03 de janeiro de 2020.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 9.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Comunicados de Prensa D-024/19 – Análisis de Integridad electoral Estado Plurinacional de Bolivia**. 12 de noviembre de 2019. Disponível em: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-024/19. Acesso em: 14 de novembro de 2019.

O'DONNELL, Guillermo. **Contrapuntos – Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización**. 1.ed. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1997.

OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Reflexões sobre o novo constitucionalismo latino-americano. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, 39 (2), p. 88-113, 2015. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revfd/article/view/29249/20470>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

PANNAIN, Rafaela Nunes. **A crise do Estado boliviano e a autonomia indígena**. Orientador: Prof. Dr. Brasília João Sallum Júnior. 2014. 299 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-06042015-190057/pt-br.php>. Acesso em: 27 de julho de 2019.

PÉREZ FLORES, Fidel; MENDONÇA CUNHA FILHO, Clayton; LUIZ COELHO, André. **Participación ampliada y reforma del Estado – Mecanismos constitucionales de democracia participativa em Bolivia, Ecuador y Venezuela**. **Observatorio Social de América Latina (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales)**, 27, año XI, p. 73-95, abr. 2010. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20140310032836/09Perez.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

PONTES, Felipe. STF: maioria vota por limitar decreto que extingue conselhos federais. **Agência Brasil**, 12 de junho de 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-06/stf-maioria-vota-por-limitar-decreto-que-extingue-conselhos-federais>. Acesso em 24 de dezembro de 2019.

PORTERO, Carolina Silva. ¿ *Qué es el buen vivir e la Constitución?* In: ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro (org.). *La Constitución del 2008 em el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. 1 ed. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina SA., 2009, p. 73-117.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: QUIJANO, Aníbal. **A colonialidade do saber eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, 2005, p. 117-142. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf. Acesso em: 24 de abril de 2019.

RAMOS, Itamar de Ávila. **O direito fundamental à participação política por meio da iniciativa legislativa popular e o requisito formal do número de assinaturas dos cidadãos apoiadores de projetos de lei**. IX Encontro Internacional do CONPEDI Quito – Equador (recurso eletrônico online), 2018, p. 129-144. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/5d6x83my/2bsm2y8r/zi49IzhS70Dif198.pdf>. Acesso em: 26 de janeiro de 2020.

REIS FILHO, José Wilson. **O novo constitucionalismo latino-americano do “porvir”**. Orientador: Fernando de Brito Alves. 2016. 95 f. Monografia Científica (Especialista em Direito do Estado) – PROJURIS Estudos Jurídicos, Ourinhos, 2016. Disponível em: https://www.projuriscursos.com.br/public/arquivos/imagens/intra_monografias/o-novo-constitucionalismo-latino-americano-do-ldquopor-virrdquo991610.pdf. Acesso em: 17 de janeiro de 2020.

REIS FILHO, José Wilson; ALVES, Fernando de Brito. O novo constitucionalismo latino-americano do “porvir”. In: MARTÍN, Laura Miraut *et al.* **Los nuevos Desafíos del derecho ibero-americano**. 1.ed. (ebook). Las Palmas de Gran Canaria: La Casa del Abogado, 2018, p. 541-556.

REIS FILHO, José Wilson; AQUINO, Maurício de. **O novo constitucionalismo latino-americano na perspectiva da alteridade**. IX Encontro Internacional do CONPEDI Quito – Equador (novo constitucionalismo latino-americano II – recurso eletrônico online), 2018, p. 21-41. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/5d6x83my/t7npx926/73rMYXq17cWCh850.pdf>. Acesso em: 04 de março de 2019.

RIBEIRO, Agatha Justen Gonçalves. **Democracia participativa no contexto latino-americano: entre o Estado, os heróis e a sociedade civil**. Orientadora: Prof. Fátima Bayma de Oliveira. 2016. 331 f. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em:

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16984/Agatha%20JustenTese%20de%20Doutorado%20Final.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 de junho de 2019.

SAMPAIO, Cristiane. Bancada em Defesa dos Povos Indígenas é lançada com 248 parlamentares. **Brasil de Fato**, 04 de abril de 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/04/bancada-em-defesa-dos-povos-indigenas-e-lancada-com-248-parlamentares/>. Acesso em: 13 de janeiro de 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, M. P. (orgs.). **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Edições Almedina SA., 2009, p. 21-71.

SANTOS, Boaventura de Sousa; NUNES, J. A. Introdução: para reconhecer o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La refundación del Estado em América Latina**. Artículo de versión reducida de los capítulos 5 y 6 del libro *Refundación del Estado em América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Plural, 2010. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/La%20Refundaci%C3%B3n%20del%20Estado.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n.48, jun., p. 11-32, 1997. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF. Acesso em: 18 de outubro de 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Notas sobre a assim designada proibição de retrocesso social no constitucionalismo latino-americano. **Rev. TST**, Brasília, vol. 75, nº. 3, jul/set, p. 116-, 2009

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos em cena...e as teorias por onde andam? **Revista Brasileira de Educação**. Set/Out/Nov/Dez, nº 9, 16-29, 1998. Disponível em: https://www.academia.edu/2117622/Movimentos_em_cena...e_as_teorias_por_onde_andam. Acesso em: 15 de abril de 2019.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP – Tomo Direito Administrativo e Constitucional** [recurso online], São Paulo, ed. 1, abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/38/edicao-1/presidencialismo>. Acesso em: 04 de janeiro de 2020.

SCHILLING-VACAFLOR, Almut. *Bolivia's New Constitution: towards Participatory Democracy and Political Pluralism?* **German Institute of Global and Area Studies (GIGA)**, Hamburg, July, n. 141, 2010. Disponível em: <https://scholar.google.com.br/scholar?q=democracy+and+new+latin->

american+constitutionalism&hl=pt-BR&as_sdt=0&as_vis=1&oi=scholar. Acesso em 15 de junho de 2019.

SILVA, José Afonso da. A Constituinte pós-ditadura. *In*: TOFFOLI, José Antonio Dias (org.). **30 anos da constituição brasileira: democracia, direitos fundamentais e instituições**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 03-18.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel. **A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina**. Orientadora: Prof. Dra. Alejandra Leionor Pascual. 2014. 345 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18029/1/2014_GladstoneLeoneldaSilvaJunior.pdf. Acesso em: 25 de fevereiro de 2019.

SOARES, Alessandro. **A democracia direta no constitucionalismo latino-americano e europeu: análise comparada de Venezuela, Equador, Brasil e Espanha – uma proposta lege ferenda diante das Jornadas de Junho de 2013 e do golpe institucional contra Dilma Rousseff**. São Paulo: LiberArs, 2017.

STEFANONI, Pablo. Governo Evo Morales: permanências, mudanças e desafios. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.º. 24, p. 115-131, 1º sem., 2010. Disponível em: <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/10-Pablo%20Stefanoni.pdf>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. Reflexões sobre o novo constitucionalismo latino-americano. *In*: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; ARAÚJO, Marcela Labanca Corrêa de (orgs.). **Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016, p. 119-144.

TAGUENCA BELMONTE, Juan Antonio; LUGO NERIA, Bernabé. *Percepción de la democracia de los jóvenes mexicanos*. **Política y gobierno**, n. 2, Vol. XVIII, p. 179-230, II semestre de 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v18n2/v18n2a1.pdf>. Acesso em 14 de dezembro de 2019.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Orientadora: Prof. Dra. Luciana Ferreira Tatagiba. 2013. 160 f. Tese (Doutora em Ciências Sociais) Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/280537>. Acesso em: 27 de junho de 2019.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (EIU). **Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy** [recurso online], 2019. Disponível em: https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2019/01/Democracy_Index_2018.pdf. Acesso em: 14 de janeiro de 2020.

TORRES, Ana Paula Repolês. Soberania popular e direitos no novo constitucionalismo latino-americano. *In*: AVRITZER, Leonardo *et al* (orgs.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. 1.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2017, p. 135-154.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. *In: ÁVILA LINZÁN, L. F. Política, Justicia y Constitución*. 1. Ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, p. 157-186.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latino-americano. *In: CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. El nuevo constitucionalismo em América Latina*. Quito: Corte Constitucional, 2010, p. 09-44. Disponível em: <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/34272355-Nuevo-Constitucionalismo-en-America-Latina.pdf?1352144011>. Acesso em 14 de abril de 2019.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proceso constituyente venezolano em el marco del nuevo constitucionalismo latino-americano. *Agora: revista de ciencias sociales*, Valencia, Fundación CEPS, p. 55-68, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/34882715/_El_proceso_constituyente_venezolano_en_el_marco_d_el_nuevo_constitucionalismo_latinoamericano_._%C3%80gora-Revista_de_Ciencias_Sociales_no_13_2005_p%C3%A1gs._55.68. Acesso em: 18 de março de 2019.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *In: SANTOS, Gustavo Ferreira; STRECK, Lenio Luiz; ARAÚJO, Marcela Labanca Corrêa de (orgs.). Direitos e democracia no novo constitucionalismo latino-americano*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Los procesos constituyentes latino-americanos y el nuevo paradigma constitucional*. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, Puebla, n. 25, p. 7-29, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977001.pdf>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

VILLABELLA ARMENGOL, Carlos Manuel. Constitución y democracia en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla AC*, n. 25, p. 49-76, 2010.

WELP, Yanina. El desencanto ciudadano y la cuestión del poder. *Societe Suisse des Americanistes – Bulletin*, n.º. 71, p. 23-33, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/281216768_El_desencanto_ciudadano_y_la_cuestion_del_poder. Acesso em 07 de maio de 2019.

WELP, Yanina. SERDÜLT, Uwe. *¿Renovación, crisis o más de lo mismo? La revocatoria de mandato en los gobiernos locales latinoamericanos*. *Desafíos*, Bogotá (Colombia), n.º 24-2, semestre II, 2012. Disponível em: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/2274>. Acesso em: 07 de junho de 2019.

WOLKMER, Antônio Carlos. *História do Direito no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

WOLKMER, Antonio Carlos; AUGUSTIN, Sergio; S. WOLKMER, Maria de Fátima. O “novo” direito à água no constitucionalismo da América Latina. **INTERthesis: Revista Internacional Interdisciplinar – UFSC**, Florianópolis, v. 09, n. 01, p. 51-69, jan./jun. 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional da Academia Brasileira de Direito Constitucional**. Curitiba, 2010, p. 143-155. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>. Acesso em: 17 de dezembro de 2018.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado Plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/274177946_Tendencias_contemporaneas_do_constitucionalismo_latino-americano_Estado_plurinacional_e_pluralismo_juridico. Acesso em: 23 de maio de 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos; RADAELLI, Samuel Mânica. Refundación de la teoría constitucional latinoamericana: Pluralidad y descolonización. **Derechos y Libertades**, nº 37, p. 31-50, 2017. Disponível em: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/27134/DyL-2017-37-wolkmer.pdf>. Acesso em: 14 de junho de 2019.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La naturaleza como persona: Pachamama y Gaia. In: ÁVILA LINZÁN, L. F. **Política, Justicia y Constitución**. 1. Ed. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012, p. 259-290.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZENAIDE, Luana Lima Gusmão. **A democracia participativa e a efetivação dos direitos humanos no Brasil**. Orientador: Dr. Giuseppe Tosi. 2015. 133 f. Dissertação (Mestre em Direitos Humanos) Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/ppgdh/wp-content/uploads/2015/12/dissertacaoLuanaZenaide.pdf>. Acesso em 27 de dezembro de 2019.