

**CONSTITUCIONALISMO, AUTORITARISMO E DEMOCRACIA NA
AMÉRICA LATINA**

As recentes Constituições da Bolívia e do Equador e a persistência das tradições do
constitucionalismo latino-americano

Fernando José Gonçalves Acunha

**CONSTITUCIONALISMO, AUTORITARISMO E DEMOCRACIA NA
AMÉRICA LATINA**

As recentes Constituições da Bolívia e do Equador e a persistência das tradições do constitucionalismo latino-americano

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo como requisito parcial para a conclusão do curso de Doutorado em Direito, Estado e Constituição do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

**Brasília
2017**

Fernando José Gonçalves Acunha

**CONSTITUCIONALISMO, AUTORITARISMO E DEMOCRACIA NA
AMÉRICA LATINA**

As recentes Constituições da Bolívia e do Equador e a persistência das tradições do
constitucionalismo latino-americano

Tese de Doutorado desenvolvida sob a orientação do Professor Doutor Juliano Zaiden Benvindo como requisito parcial para a conclusão do curso de Doutorado em Direito, Estado e Constituição do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Brasília
2017

Banca Examinadora

Prof. Dr. Juliano Zaiden Benvindo – orientador

Profa. Dr. Roberto Gargarella – membro

Prof. Dra. Vera Karam de Chueiri – membro

Prof. Dr. Leonardo Augusto de Andrade Barbosa – membro

Prof. Dr. Argemiro Cardoso Moreira Martins – membro

Data de aprovação: 17 de abril de 2017

AGRADECIMENTO

Sempre que tenho a oportunidade, digo que um trabalho como este não é um projeto apenas individual. Sozinho, eu jamais conseguiria realizar esta pesquisa e, por causa disso, penso que é importante agradecer às pessoas que tornaram possível esta empreitada.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, que me deu todas as oportunidades e me permitiu realizar o sonho de continuar a minha vida acadêmica mesmo quando eu estive a ponto de desistir. Ele, que me sustenta, que me dá vida, e que é a razão maior de tudo, tem estado comigo em todos os percalços e tem sido o motivo pelo qual eu pude concluir todas as etapas que me foram apresentadas até hoje. Eu sei que não poderia ter chegado até aqui sem Ele.

Agradeço à minha amada Danyla, companheira de todas as horas, cujo apoio e suporte são muito mais importantes do que ela pode imaginar. Ela, que torna a vida mais leve e mais doce, que está comigo sempre que eu preciso, e que nunca me deixa faltar a palavra de consolo, de juízo e de cuidado.

Não há palavras para agradecer todo o esforço e a dedicação dos meus pais, Neyde (*in memoriam*) e Josélia, que, mesmo com todas as dificuldades que uma vida de privações causa, sempre lutaram para que seus filhos pudessem estudar, crendo na promessa de que a educação pode transformar vidas. Mãe e pai, eu jamais estaria aqui sem o sacrifício de vocês! Da mesma forma, obrigado ao meu irmão Jefferson, com quem tive o privilégio de crescer e aprender tanto, por ter sido um incentivador e por ser um dos maiores responsáveis por me ensinar a ler e a estudar.

No percurso que tive na Academia, sei que há muitos a quem devo agradecer. Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, Professor Juliano Zaiden Benvindo, por sua orientação atenta, por sua capacidade de diálogo e por ter me aberto perspectivas teóricas às quais eu não imaginava algum dia ter acesso. Sua contribuição para este trabalho é muito maior do que desempenhar o papel de orientador; hoje, tenho a audácia de considerá-lo um amigo, e eu jamais poderei agradecê-lo por toda a sua ajuda para o encerramento dessa etapa tão fundamental.

Agradeço à Professora Vera Karam de Cheiri, de quem me considero um aluno permanente. Ela, que me acompanhou na Graduação, que me avaliou na de-

fesa da dissertação de Mestrado e que, agora, compartilha mais este importante momento da minha vida, tem sido um exemplo para mim desde que fui seu monitor na Graduação na UFPR. Sua disposição à reflexão, suas aulas de constitucionalismo e sua amizade foram e são muito importantes para mim.

Agradeço ao Professor Roberto Gargarella por ter sido uma das inspirações teóricas para a construção geral desta tese, e, mesmo diante das dificuldades da agenda internacional de um dos professores mais importantes que o direito constitucional atualmente possui, por ter gentilmente aceitado fazer parte da banca de avaliação.

Agradeço, também, aos Professores Leonardo Barbosa Argemiro Martins por aceitarem fazer parte da avaliação deste trabalho e pela ajuda inestimável certamente responsável por melhorar o conteúdo final do texto.

Além deles, jamais poderei deixar de citar o Professor Menelick de Carvalho Netto, que foi uma das pessoas mais importantes na transição de Curitiba para Brasília e que me ajudou imensamente a ingressar na Pós-Graduação da UnB.

Agradeço aos servidores da UnB, que trabalham muitas vezes com poucos recursos e condições adversas, mas que fazem de tudo para que o ambiente seja o melhor possível para a pesquisa séria e o estudo comprometido.

Sempre que se faz menção a amigos e companheiros, é grande o risco de esquecermos pessoas que estiveram ao nosso lado no caminhar. Assumindo esse risco, e pedindo desculpas por eventuais falhas, não posso deixar de agradecer a grandes pessoas que estão comigo desde a nossa época em Curitiba, como é o caso de Gabriel Gualano de Godoy, Juliano Cortinhas da Silva, Maria Pia Guerra, Roberto Dalledone, Miguel Gualano de Godoy, Carolina Santana, e tantos outros. Não posso deixar de agradecer aos amigos Matheus Schianqui, Ronald Menezes, Caio Maciel e Caio Azevedo, todos que conheci na nossa Brasília, pela nossa amizade.

Uma menção especial ao meu amigo e sócio Tarley, que tem me suportado há mais de uma década e tem sido alguém com quem tenho podido compartilhar as coisas boas e ruins do nosso cotidiano.

Por fim, obrigado às Universidades da minha vida (UnB e UFPR) por terem me formado como eu sou. Sem entender esses locais e o que é uma Universidade pública, hoje, eu vejo que não conseguiria nem entender a mim mesmo.

RESUMO

O constitucionalismo latino-americano apresenta alguns traços típicos de identificação, dentre os quais se destacam um discurso colonialista de base e uma tradição de centralização do poder em torno da figura dos seus Presidentes (algo que varia nos diferentes países, mas é bastante forte na história constitucional do Equador e da Bolívia). Estabeleceu-se, sob esses fundamentos, uma relação paradoxal entre continuidades de cunho autoritário e inúmeras mudanças constitucionais, o que permitiu a perpetuação de um modelo de desenho institucional caracteristicamente centralizado que tem convivido com expansões recorrentes nas listas de direitos constitucionalizados, os quais, no entanto, ainda não lograram efetividade adequada exatamente pelas constrictões da falta de isonomia na organicidade constitucional. O discurso político construído em torno das Constituições do Equador e da Bolívia da primeira década do século XXI trata-as como representantes de um *novo constitucionalismo* que simbolizaria uma subversão desse estado de coisas excludente. Os processos constituintes participativos e conturbados em ambos os países acabaram por produzir Constituições com inovações normativas de cunho progressista e transformador, ponto de partida normativo para a superação das relações de subordinação tão comuns nessas sociedades; por outro lado, essas Constituições também se mostram repletas de contradições internas que têm dado ensejo à persistência (e, até mesmo, ao reforço) do autoritarismo na vida política desses países, apresentando riscos concretos de conversão dessas experiências em regimes de *constitucionalismo abusivo*, com práticas que obstam o avanço democrático pretendido pelos movimentos constituintes que promulgaram esses textos. Ademais, como dificuldade adicional, aparece a crise do Estado contemporâneo e o caráter dependente das economias estudadas, o que tem levado os governos a seguirem com a implementação de projetos econômicos em flagrante contradição com os compromissos fundamentais de suas Constituições. De tudo isso, pode-se defender que o “novo” constitucionalismo latino-americano ainda não é uma realidade, eis que as Constituições que o representariam contêm avanços normativos importantes que, contudo, quase não têm sido seguidos por modificações práticas (políticas, econômicas e sociais) similares, e que seguem deixando espaço aberto para o autoritarismo político.

Palavras-chave: Constitucionalismo; Democracia; Autoritarismo; Presidencialismo; América Latina; Equador; Bolívia.

ABSTRACT

Latin American constitutionalism has some typical defining elements, among which can be noticed a basic colonial speech and a tradition of centralized power in the hands of its Presidents (something that varied in different countries but is a key feature of Ecuadorian and Bolivian constitutional histories). This basic structure allowed the development of a paradoxical relationship between authoritarian continuity and various constitutional changes, responsible for the ongoing life of a centralizing institutional model alongside a progressive expansion in the Bills of Rights, not fully implemented exactly because of the limits derived from an uneven organic part of the Constitutions. The political speech about the Constitutions enacted in Ecuador and Bolivia in the first decade of the Twenty-first century has depicted them as the main representation of what is called the *new Latin American constitutionalism*, a movement whose defenders say could be understood as an effort to overthrow the exclusionary character of these societies. The participatory but turbulent constituent processes that took place in both countries produced innovative Constitutions marked by progressive dispositions that can perform as a normative starting point in the task of overturning common subordination relationships within these polities; however, the same Constitutions are also full of internal contradictions that enable the endurance of (and even strengthen) political authoritarianism in these countries. This internal constitutional conflict poses real threats that these constitutional experiences be converted in regimes of *abusive constitutionalism*, in which political attitudes and postures refrain the development of the very democracy that seemed to be the constituents' core intention. Moreover, it cannot be forgotten that the Nation State is in deep crisis in contemporary times and that Ecuador and Bolivia are dependent economies, which leads their governments to extensively rely on economic projects that do not fully harmonize with some of their core constitutional commitments. From all of this, it can be stated that the "new" Latin American constitutionalism is not yet a consolidated reality, since the Constitutions that represent it mix some advanced norms with almost no practical changes in political, economic and social realms, what seems to keep an open field to the persistence of political authoritarianism.

Keywords: Constitutionalism; Democracy; Authoritarianism; Presidentialism; Latin America; Ecuador; Bolivia.

RESUMEN

El constitucionalismo latinoamericano presenta algunos elementos de identificación típicos, de los cuáles pueden destacarse el discurso colonialista de base y una tradición de centralización del poder en torno de los Presidentes (algo que, con variaciones en los diferentes países, es todavía fuerte en la historia constitucional de Ecuador y Bolivia). Sub tales fundamentos, fue establecida una relación paradójica entre continuidades autoritarias y un sin número de cambios constitucionales que permitieron la perpetuación de un modelo institucional característicamente centralizado y que ha convivido con un crecimiento recurrente de las listas de derechos constitucionales, los cuales sin embargo aún no lograron una efectividad adecuada precisamente por las restricciones que emergen de la falta de igualdad en la parte orgánica de las Constituciones. El discurso político que se ha construido acerca de las Constituciones de Ecuador y Bolivia en la primera década del siglo XXI las ha retratado como representantes de un *nuevo constitucionalismo* que significaría una potencial subversión de ese estado de cosas excluyente. Los procesos constituyentes participativos y conturbados de ambos países han producido Constituciones con innovaciones normativas progresistas y transformadoras, lo que es un punto de partida normativo para superar relaciones de subordinación comunes en esas sociedades; por otro lado, tales Constituciones también son repletas de contradicciones internas que han permitido la persistencia (e incluso el refuerzo) del autoritarismo en la vida política de esos países, lo que presenta riesgos concretos de conversión de tales experiencias en regímenes de *constitucionalismo abusivo*, con prácticas que impiden el avance democrático pretendido por los constituyentes que promulgaron las Constituciones. Además, no se puede olvidar de la crisis del Estado contemporáneo y del carácter dependiente de las economías estudiadas, lo que hace que los gobiernos insistan en proyectos económicos contradictorios respecto los compromisos fundamentales de sus Constituciones. De todo eso, puede defenderse que el “nuevo” constitucionalismo latinoamericano aún no es una realidad, ya que las Constituciones que lo representan mezclan avances normativos importantes que todavía casi no han sido seguidos por cambios prácticos (políticos, económicos y sociales), lo que sigue dejando espacio para el autoritarismo político.

Palabras-clave: Constitucionalismo; Democracia; Autoritarismo; Presidencialismo; Latinoamérica; Ecuador; Bolivia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1: COLONIALISMO, DESIGUALDADE, EXCLUSÃO e CENTRALISMO NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO	26
1.1 Notas introdutórias: compreensão do que marca o constitucionalismo na América Latina	26
1.2 O colonialismo e a estruturação das sociedades e do direito na América Latina	33
1.3 A permanência da concentração excludente de poderes como marca institucional da região	57
CAPÍTULO 2: EXAME DOS PROJETOS CONSTITUCIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI	81
2.1 Por que Equador e Bolívia?	81
2.2 O contexto regional dos processos constituintes do Equador e da Bolívia	90
2.2.1 Equador: o caminho até a Constituição de 2008	96
2.2.2 A mobilização popular na Bolívia e a Constituição de 2009	102
2.3 As propostas das Constituições do “novo constitucionalismo latino-americano”	112
CAPÍTULO 3: OS DESAFIOS PARA PROJETOS CONSTITUCIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI	132
3.1 Considerações iniciais e algumas hipóteses	132
3.2 A continuidade das tradições presidenciais centralistas	138
3.2.1 A centralização política no Equador sob o governo de Rafael Correa	140
3.2.2 A centralização política na Bolívia sob o governo Evo Morales ..	153
3.3 As implicações democráticas da centralização do poder	165

3.4 Os limites à autodeterminação dos Estados: a globalização econômica e jurídica como fator de padronização de condutas	177
3.5 Existe um novo constitucionalismo na América Latina?.....	189
CONCLUSÃO.....	195
REFERÊNCIAS.....	202

INTRODUÇÃO

O panorama constitucional na América Latina vem sendo agitado por teses que defendem a existência de um *novo constitucionalismo latino-americano*, movimento que seria marcado por inovações substanciais em relação à história jurídico-constitucional da região, e que encontraria sua expressão mais genuína na promulgação das Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009). Mas o que há de *novo* nesses projetos? E como eles pretendem enfrentar a realidade de desigualdade profundamente arraigada na vida política, econômica e social da região? Estas são algumas das questões às quais este trabalho pretende dedicar-se.

Antes de tudo, porém, é preciso contextualizar o debate. De entrada, é bom destacar que o constitucionalismo latino-americano, numa visão geral, possui características peculiares que unem o subcontinente a despeito das diversas realidades nacionais que o compõem. Em texto dedicado à avaliação comparada do presidencialismo na América Latina, Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011) chegam a defender que a ubiquidade do sistema presidencialista na região¹ – e, mais especificamente, de uma forma peculiar de presidencialismo com amplas competências legislativas – daria ensejo a que se falasse num constitucionalismo latino-americano típico, distinto da arrumação constitucional e institucional² de outras partes do mundo.

Esse constitucionalismo peculiar pode ser examinado sob distintas lentes. Um dos focos de análise que nos parece bastante interessante centra-se na percepção de uma relação constante e altamente paradoxal entre estruturas perenes (ao que

¹ Comprovada por inúmeros estudos dedicados ao assunto. Przeworski *et alli* (1997, p. 40-41), por exemplo, empreenderam uma pesquisa extensiva sobre a forma política adotada por diversos regimes ao redor do planeta ao longo do século XX, com o intuito de estudar as relações entre instituições, economia e democracia nessas realidades. Mais do que suas conclusões, o que é relevante, neste momento inicial do trabalho, é indicar que os pesquisadores dedicaram-se a estudar 135 países ao longo do século XX, dos quais 50 (cinquenta) eram democracias presidenciais. De acordo com sua indicação, apenas 9 (nove) sistemas presidenciais estavam situados fora das Américas; por outro lado, apenas 2 (dois) sistemas de governo nas Américas eram parlamentaristas.

² Uma definição sintética de instituições encontra-se em Levinson (2011, p. 681, tradução livre), para quem “uma instituição é, simplesmente, qualquer arranjo político relativamente durável”, ou, mais especificamente, “estruturas e processos de tomadas de decisão política relativamente duráveis, em contraste com políticas e programas particulares que resultem desses procedimentos de deliberação”. A seu turno, North (1991, p. 97-98) enxerga-as como mecanismos humanos compostos simultaneamente por *limitações informais* e *normas formais* que auxiliam as interações e reduzem os custos das transações, aumentando, justamente pela aplicação de normas, as vantagens de interações cooperativas e os custos de se abandonar as “regras do jogo”.

chamaremos de *continuidade*) e constantes modificações constitucionais (ou *mudanças*). A continuidade, em regra, é constituída pelo traço permanente da *centralidade política do Poder Executivo*, ao passo que as mudanças geralmente referem-se às listas de direitos constitucionalizados, deixando de interferir na estruturação orgânica desigual e centralista da Constituição, de forma a permitir a constante reprodução do modelo organizacional a que servem.

Tentativas recentes de enfrentar, ao menos parcialmente, essa relação contraditória parecem estar presentes nos esforços que levaram à promulgação das Constituições que foram adotadas na América Latina após o declínio dos regimes abertamente autoritários das décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, e, de maneira mais específica, nos projetos constitucionais da primeira década do século XXI na Bolívia e no Equador, cujo intuito anunciado durante o processo constituinte foi o de marcar uma ruptura efetiva com uma história de exclusão sensível. Todavia, a despeito dos notáveis avanços normativo-institucionais, as práticas políticas posteriores à promulgação dessas Constituições evidenciam que a complexa relação entre exclusão, autoritarismo, concentração de poderes e democracia³ está longe de mostrar-se completamente equacionada, mesmo nessas propostas constitucionais que se pretendem inovadoras, e, principalmente, se forem tidos em consideração elementos imprescindíveis para a análise, como as normas infraconstitucionais editadas, os atos materiais de seus governos, a relação destes com as oposições políticas, etc.

Ademais, além das continuidades que marcam o sistema político-institucional da região, a crise pela qual o Estado como forma de organização política passa e a preeminência do sistema econômico global também contribuem para as dificuldades de afirmação de iniciativas democráticas em países periféricos na ordem mundial. É a essa relação conflituosa e complexa, envolvendo exclusão, autoritarismo, democracia e os limites do Estado, que o trabalho quer dedicar-se.

A vertente centralista do constitucionalismo latino-americano busca suas origens em opções concretas feitas em termos de arranjos institucionais⁴, e se apresenta

³ Para fins de definição, entendemos que um elemento fundamental da democracia contemporânea é a possibilidade de que grupos oposicionistas tenham chances de vir a ocupar o poder, derrotando eleitoralmente aqueles que exerçam a autoridade instituída em determinado país em certo momento. Essa base teórica pode ser encontrada em Issacharoff (2014, p. 18). O tema será alvo de consideração específica no Capítulo 3 desta tese.

⁴ Por exemplo, García Villegas e Rodríguez (2001, p. 30-32) identificam as origens do autoritarismo na América Latina na herança conservadora espanhola e na leitura da Ilustração feita pela classe política da região na época da luta pela Independência, ora pregando uma transição imediata para derrubada do *ancien régime*, ora pregando a centralidade estatal diante da falta de consolidação moderna. Neste

por meio de uma organização política, econômica e institucional que concentra o exercício dos poderes nas mãos de poucos e afasta da maior parte da população a possibilidade de influenciar substancialmente os rumos adotados pela comunidade política. Nessa estruturação excludente, ao longo dos últimos dois séculos, foram colocados em operação mecanismos para sufocar a diversidade cultural, linguística e social dos povos que convivem no subcontinente (e, especialmente, dos povos indígenas originários), para escalar a níveis bastante altos a subordinação da grande população negra escravizada, além de se ter impedido, por longo período, a participação política de mulheres, trabalhadores assalariados, entre outros, por meio da manutenção de uma institucionalidade liberal-conservadora patriarcal, machista, religiosa e burguesa⁵.

Essa institucionalidade está fortemente amparada no reforço do Poder Executivo em detrimento dos demais poderes dos Estados⁶. Trata-se de uma peculiaridade constitutiva da região, denominada por alguns teóricos de *hiperpresidencialismo*⁷ (GARGARELLA, 2013, p. 150-151), que está alicerçada num desenho institucional que se compõe de Executivos poderosos em conjunção com Legislativos e Judiciários aliados, formados, na maior parte das vezes, por integrantes dos grupos que

trabalho não se afirma, todavia, um determinismo mecanicista. A esse respeito, é bom ponderar que Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011, p. 6) defendem, acertadamente, que não é porque determinada escolha política e institucional foi feita em período anterior que toda a sequência de acontecimentos será pré-determinada por essa opção inicial; ou seja, para dizer de modo distinto, não se pode afirmar que, sob qualquer circunstância, as instituições anteriormente selecionadas ou desenvolvidas serão eternamente mantidas. Para sustentar essa perspectiva, os autores ilustram que alguns países latino-americanos chegaram a importar a experiência do *colégio eleitoral* – que até hoje é usado nas eleições presidenciais dos EUA –, mas rapidamente desistiram de sua aplicação. A marca de continuidade do presidencialismo latino-americano, para os autores, deriva, entre outros, do fato de ser um sistema conhecido diante de outras opções incertas, da aversão ao risco e à experimentação, e da maior probabilidade de repetições de padrões de conduta diante de uma prática estabelecida.

⁵ A título de exemplo, em seu estudo sobre a Bolívia – um dos países que será foco deste trabalho –, Klein (2013, p. 383-384) escreve que os governos oligárquicos bolivianos do final do século XIX e início do século XX amparavam-se numa restrita base social, cujo apoio se obtinha apenas entre os bolivianos que falavam espanhol (que representavam uma minoria bastante estreita da população), dados os requisitos de alfabetização e renda para participação política formal. Uma das grandes preocupações dos grupos que ocupavam o poder era, com isso, manter os indígenas (a maior parte da população) fora da política formal, o que lhes permitiria exercer o poder político sem a necessidade de partilhar as decisões com o grosso dos habitantes do país.

⁶ Sem que, com isso, queira-se afirmar qualquer homogeneidade em todos os países da região. Não é desconhecido, por exemplo, o debate que aponta (e até mesmo questiona) a centralidade que o Poder Judiciário vem ocupando no cenário institucional de países como o Brasil nas mais recentes décadas. A afirmação da centralidade do Poder Executivo, no entanto, além de ser respaldada por inúmeros exemplos históricos, ainda está refletida nos contextos políticos, jurídicos e sociais da maior parte dos países da região – e especialmente dos países que constituem o objeto de estudo desta tese – como se pretende demonstrar brevemente nas páginas seguintes.

⁷ É importante indicar que algumas das análises e dos textos pioneiros sobre o hiperpresidencialismo na América Latina foram desenvolvidos por Santiago Nino (2013).

se beneficiavam da perpetuação da organização excludente da sociedade⁸. Essa forma de organização do poder, em termos práticos, a partir do exame de textos constitucionais e de instituições políticas na região, põe em xeque se é oportuno falar, na América Latina, de pleno funcionamento de alguns mecanismos constitucionais clássicos, tais como separação de poderes, freios e contrapesos, entre outros, mormente pela força que algumas instituições *informais* (como o clientelismo) possuem na política da região⁹.

Não raro, embora não de forma homogênea ou linear, as Constituições latino-americanas, ao longo de mais de dois séculos de história, entregaram ao Chefe do Poder Executivo enormes listas de poderes, que vão da tradicional posição de comandante-em-chefe das Forças Armadas, passam por uma ampla discricionariedade financeira e orçamentária, pela direção da Administração Pública e pela representação internacional do Estado, e chegam até a ativa e extensa capacidade legiferante via

⁸ Destaque-se, no entanto, que o desenho institucional não é a única variável a ser considerada para se mensurar a forma como se dá o exercício do poder político numa sociedade, como será visto com maior especificidade no Capítulo 3 deste trabalho. Gardbaum (2017), por exemplo, examina as formas partidárias e eleitorais em diferentes sistemas de governo (parlamentarismo, semi-presidencialismo e presidencialismo) para afirmar, em conclusão, que a estruturação contemporânea dos partidos e das eleições tem importância no mínimo similar à disposição das instituições estatais. Para ele, o modelo de separação de poderes – em que haveria definições de funções típicas do Legislativo independentes e distintas daquelas atribuídas ao Executivo, por exemplo – é sintomaticamente afetado pela política partidária contemporânea. Nessa linha, se um mesmo partido tem a maioria parlamentar e ocupa a Presidência em determinado momento histórico, argumenta, não se poderia falar em separação estrita de poderes, ao menos em sentido prático, já que o Congresso tenderia a assumir a agenda do governo desse partido majoritário, protegendo e promovendo o Executivo com vistas a continuar ocupando o poder pelo maior tempo possível. Isso seria, ainda segundo o autor, até mais visível em sistemas parlamentaristas. Nesse sentido, confira Gardbaum (2017, p. 2, tradução livre): “(...) a forma pela qual qualquer sistema constitucional funciona em termos de concentração ou dispersão do poder político é significativamente uma função do sistema partidário vigente e dos resultados eleitorais em determinado momento. Noutras palavras, além dos poderes estatais, os partidos políticos são locais chave da competição política e um fator central na relativa concentração ou dispersão de poder em todos os sistemas”. Ao sistema partidário, poderíamos acrescentar o funcionamento da economia como sistema social mais forte, como defendido por Neves (2013), cuja lógica influencia decisivamente as opções políticas adotadas pelos governos nacionais.

⁹ Uma definição de instituições informais pode ser encontrada no trabalho de Helmke e Levitsky (2006, p. 6; 19, tradução livre): “Nós definimos instituições informais como normas compartilhadas socialmente, em geral não escritas, que são criadas, transmitidas e aplicadas fora dos mecanismos oficiais de aplicação. (...) Por definição, a criação de instituições informais difere marcadamente dos processos oficiais de criação de normas. Enquanto as normas formais são criadas por meio de canais oficiais (como Executivos e Legislativos) e são transmitidas e aplicadas por órgãos estatais (como a polícia e os tribunais), normas informais são criadas, transmitidas e (geralmente) aplicadas fora dos canais públicos oficiais. Elas são raramente debatidas publicamente ou escritas, e os atores que as criam e aplicam podem negar que o estejam fazendo. Assim, suas origens são geralmente sombrias e contestadas”. É bom pontuar, porém, que as instituições informais nem sempre se situam em oposição às formais, já que, por vezes, como advertem os mesmos Helmke e Levitsky (2003, p. 11), podem desempenhar um papel de solucionar problemas, ao passo que, noutros contextos, podem ser causadores de conflitos. Acrescente-se que O’Donnell (2006, p. 286) também pontua que o *conhecimento comum* a respeito das normas e instituições informais seria um elemento fundamental para seu funcionamento.

decretos, leis delegadas, medidas provisórias e assim por diante, além da própria iniciativa de leis e de reforma da Constituição.

Essa longa relação de competências e poderes tem sido reforçada por modificações que, em vários países da região, ocorreram a partir de emendas a Constituições existentes ou promulgação de novas Constituições, todas adotadas para dar a líderes políticos a até então inédita possibilidade de reeleição. A tentativa de transformar essas novas oportunidades de retenção de poder em mecanismos quase ilimitados é bastante comum. Como exemplo, aparecem propostas como a tentativa de reeleições ilimitadas para Hugo Chávez, na Venezuela; ou a luta por um terceiro e um quarto mandatos por parte dos Presidentes Álvaro Uribe, na Colômbia, e Evo Morales, na Bolívia, respectivamente; ou, ainda, a aprovação da modificação constitucional que permitirá que o Presidente da República obtenha indefinidas reeleições, no Equador, a partir de 2021. Em seu conjunto, essas alterações apenas indicam que a característica centralista e presidencialista da região é um *continuum* que se mantém forte e ativo na prática constitucional latino-americana.

A continuidade de um sistema alicerçado no Poder Executivo e da concentração de poderes nas mãos de poucos, como dito, caminha lado a lado com as sucessivas modificações constitucionais pelas quais a região passou. Essas mudanças dão lugar a uma conhecida (e, como se defenderá neste trabalho, apenas parcialmente verdadeira) percepção que se tem sobre o constitucionalismo latino-americano, segundo a qual os países do continente sofreriam de uma peculiar *instabilidade constitucional*, provocada por alterações normativas reiteradas que não permitiriam o enraizamento de instituições (formais) fortes, das quais, de acordo com os *neoinstitucionalistas*, dependeria a efetividade da democracia e o desenvolvimento da economia¹⁰

¹⁰ Perceba-se, no entanto, que a crença de que a existência de instituições formais fortes seria uma condição para o sucesso da democracia tem sido desafiada por recentes estudos sobre a matéria. Sob um ponto de vista, Weingast (1997; 2013) entende que as instituições, por si sós, não são suficientes para a empreitada, eis que os comportamentos dos agentes e sua disposição para reagir contra tentativas de opressão política seriam tão ou mais relevantes para propiciar a estabilidade necessária ao crescimento econômico. Sob outro enfoque, Przeworski (2004) questiona a centralidade que o tema das “instituições” ganhou no debate político e jurídico contemporâneo, advogando pela preponderância de aspectos econômicos. Na mesma linha, em seu exame sobre os desafios para a consolidação da democracia no Iraque após a invasão dos EUA na primeira década do século XXI, Acemoglu e Robinson (2007) defendem que a existência e o desenvolvimento da democracia não dependem tanto de uma cultura de democracia ou da educação da população, mas da distribuição dos recursos sociais entre os grupos participantes; ou seja, entendem que a distribuição de meios econômicos e de poder deve ser compensatória para os grupos que compõem a coletividade a ponto de dar-lhes a oportunidade de perceber as vantagens que terão com as instituições democráticas (pelo que a cultura democrática, então, adviria da efetividade da democracia, como consequência, e não como causa).

(NORTH, 1991, p. 97). A partir dessa instabilidade, toda sorte de males teria sido provocada, como o empobrecimento da população, a falta de crescimento econômico, a persistência de uma desigualdade social profunda, a incapacidade de resolução das crises políticas por meio dos mecanismos ordinários dispostos na Constituição, a inclinação quase inata para a ascensão constante de governos de viés autoritário (militares e civis), etc.

Mas a questão pode ser entendida sob outra perspectiva, que, segundo se defenderá neste trabalho, é a forma que melhor apresenta a história constitucional da região. É possível ver as reiteradas modificações de regime na América Latina como *meios para manter a continuidade e a centralização no exercício de poder*. Isso porque muitas dessas mudanças sucessivas deram-se por intermédio de reformas que não afetaram a parte mais sensível das Constituições, é dizer, não lograram promover uma alteração efetiva na *organização do Estado e de seu poder*. É a continuidade o traço que marca a *parte orgânica das Constituições* do continente, justamente aquela dedicada à estruturação das instituições do Estado e à disciplina do poder político (a qual, como se verá, complementa-se com a *parte dogmática*, que se responsabiliza pela disciplina do catálogo de *direitos e garantias fundamentais*)¹¹.

Na maioria dos casos, as reformas constitucionais na América Latina, mesmo em situações de transição de regime, não lograram modificar estruturalmente a composição centralizada do poder do Estado; como se verá, diante das crescentes demandas de sociedades pobres e dependentes de atuação do Estado, o meio preferencial de ação correspondeu à *incorporação de novos direitos e garantias fundamentais* em catálogos constitucionais cada vez mais expansivos como mecanismo de resposta à população. A cada nova demanda, uma nova série de direitos era pensada¹². A crise do modelo liberal-conservador puro do século XIX, por exemplo, levou à constitucionalização de direitos sociais e à ampliação de direitos de sufrágio para mulheres e trabalhadores assalariados; a queda dos regimes autoritários nas décadas de 70 e 80 levou à ampliação do antigo rol de direitos sociais, à consagração de mecanismos

¹¹ Essa classificação vem do trabalho de Gargarella (2013, p. 132-139), segundo quem a Constituição poderia ser dividida em duas partes componentes. A parte orgânica trata das disposições normativas responsáveis pela estruturação do poder e do Estado, e é chamada pelo autor de “sala de máquinas” da Constituição; a seu turno, a parte dogmática é integrada por disposições normativas que regulamentam os direitos e garantias constitucionais.

¹² García Villegas e Rodríguez (2001, p. 41-42) destacam o uso frequente de reformas que convertem problemas que não são resolvidos pelos canais de representação política em disputas judiciais, colocando o Judiciário em posição de destaque no quadro institucional contemporâneo da América Latina.

de transparência na Administração Pública e à abertura dos textos constitucionais para o reconhecimento da *multi* e da *pluriculturalidade* (YRIGOYEN FAJARDO, 2011, p. 2-4), passos iniciais para a constitucionalização do que a literatura dedicada ao tema tem chamado de *plurinacionalidade*, incorporada às Constituições da Bolívia e do Equador, já no século XXI.

Gargarella (2013, p. 150-151), por exemplo, pergunta-se acerca das razões pelas quais haveria tamanha instabilidade política (representada por sucessivas interrupções de governos, muitas vezes provocadas de forma violenta) na região. E indica que, já no fim da década de 1970, no início da ruptura com as ditaduras das décadas anteriores, vários autores apontam que o centro irradiador de quaisquer crises seria o *hiperpresidencialismo* que marca os sistemas constitucionais da região, justamente pelo fato de que tamanha concentração de poderes implicaria, necessariamente, que qualquer crise na Presidência resultasse numa crise política sistêmica.

Para o professor argentino, todavia, essas críticas acadêmicas que diagnosticam o exercício isolado de poder como fraqueza do sistema acabaram não repercutindo em termos de medidas práticas, já que o constitucionalismo latino-americano seguiu insistindo em reformas baseadas unicamente na expansão de direitos fundamentais (como se deu pela adoção de diversos tratados de direitos humanos nesse interregno, muitas vezes seguida pela atribuição de hierarquia constitucional às suas disposições). Todavia, na generalidade dos casos, as reformas não alteraram fundamentalmente a estrutura de divisão de poder político e nem implicaram uma reconfiguração econômica da sociedade.

Como já dito, os padrões de distribuição de poder (político e econômico) na região são altamente estáveis. O risco, num quadro assim, como destaca Landau (2012, p. 935-937), é que, sob a perspectiva política, a falta de preocupação com a construção de uma engenharia institucional capaz de limitar a concentração de poderes possa dar ensejo a sua acumulação autoritária nas mãos de um único agente. Sob o ponto de vista econômico, a concentração de poder e a grande desigualdade social são, também, fatores de desestabilização que influenciam grandemente as dificuldades dos governos da região¹³.

¹³ Pode-se afirmar, até mesmo, seguindo as lições de Przeworski (2004), que as condições econômicas ocupam um lugar central nessa equação. Nesse sentido, como será explorado no Capítulo 2 desta tese, a incessante crise econômica pela qual passou o Equador nas décadas de 1990 e 2000 gerou o que Conaghan (2011) chama de “síndrome das presidências interrompidas”, que é a sequência de sete presidentes que administraram o país em menos de dez anos e não conseguiram estabelecer regimes

Para Gargarella (2013, p. 132-147), o descompasso entre as permanentes modificações na parte dogmática e a continuidade característica da parte orgânica das Constituições da região derivaria da falta de atenção para o fato de que qualquer transformação social que se quisesse efetiva deveria dedicar-se a alterar a “sala de máquinas” das Cartas Constitucionais, é dizer, a forma engendrada pela Constituição para o funcionamento e o exercício do poder. Clavero (2015), para exemplificar a tese a partir do exame da situação concreta do Equador, defende que o desenho institucional do Estado equatoriano pensado na Constituição de 2008 não conversou adequadamente com a consagração dos direitos, e faz críticas à atividade legislativa pós-constitucional e à “herança bolivariana” do *hiperpresidencialismo*.

Nessa linha, como muitas das mudanças constitucionais pelas quais o continente passou em seus quase 200 anos de história pós-independência trataram da parte dogmática – pela incorporação de reivindicações e demandas sociais sob a forma de novos direitos –, parece notório que a largamente reconhecida *instabilidade institucional* da América Latina, em verdade, não somente anda par e passo com, mas serve à continuidade da forma excludente e centralizadora como o sistema político, jurídico e econômico é organizado.

Essa relação pretensamente paradoxal entre continuidade e mudanças é de particular interesse para o momento atual do constitucionalismo na região, cujas bases históricas vêm sendo rediscutidas por ocasião da promulgação das recentes Constituições do Equador e da Bolívia no final da primeira década do século XXI, representando a emergência do que alguns têm chamado de *novo constitucionalismo latino-americano*. Como já indicado nas primeiras linhas destas notas introdutórias, a existência de um modelo “novo” de constitucionalismo na América Latina é objeto de amplos debates, pelo que explorar as características desse “novo” constitucionalismo, questionando o que apresenta de novidade, e estudando se há razão para qualificá-lo como algo distinto dentro da teoria constitucional, é um dos objetivos deste trabalho.

Esse movimento de “inovação” (que é visto por parte da literatura como algo verdadeiramente revolucionário¹⁴; para outros, no entanto, seria mera repetição de

duradouros diante da enorme insatisfação popular que se fez demonstrar na forma de reiterados protestos populares. Num quadro de agitação de tal magnitude, as respostas jurídicas parecem insuficientes; por isso, a promulgação da Constituição de 1998, que claramente expandiu a lista de direitos, foi incapaz de acalmar a situação, algo apenas logrado com a vitória eleitoral de Rafael Correa nas eleições de 2006, cuja mensagem central era de uma guinada econômica com vistas a reconstruir o país e favorecer as classes mais pobres.

¹⁴ Nesse sentido, confira Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010).

tudo o que já existia¹⁵), que ampara sua legitimidade na proposta de transformação da realidade das populações afetadas, parte da reconfiguração de categorias como nação, democracia participativa, entre outros, propondo o reconhecimento da existência de Estados plurinacionais, a outorga de eficácia jurídica à produção normativa advinda de múltiplos centros de poder (pluralismo jurídico¹⁶), a positivação de novas categorias de direitos fundamentais excluídos das tradicionais “gerações” de direitos, a proposta de superação de uma democracia apenas representativa como forma de interação e legitimação do Estado pelo povo, etc.

Essa reconfiguração da Constituição e do direito constitucional em países como o Equador e a Bolívia é fruto de processos constituintes que se basearam na promessa de luta contra problemas de exclusão social histórica e duradoura – material, cultural, religiosa e jurídica – de grandes parcelas de suas populações, que acarretavam a desvalorização de suas tradições, de suas instituições, de seu direito e de seu modo de vida. Nesse passo, esse “novo” constitucionalismo traria duas pretensões fundamentais, quais seriam: (a) a alteração da *base material de suas sociedades* pela transformação da realidade socioeconômica de suas populações; e (b) a *reconfiguração democrática no exercício do poder político e na produção do direito* pela modificação da organização historicamente hierarquizada dessas sociedades, trazendo para os espaços decisórios e de deliberação pessoas e práticas situadas até então na periferia do sistema político, jurídico e econômico.

Nessa linha de raciocínio, é particularmente interessante (e, ao mesmo tempo, desafiadora) a experiência boliviana. Para destacar suas potencialidades, pode-se afirmar que a Constituição de 2009, promulgada após um complexo processo constituinte que quase resultou num impasse que paralisaria o país¹⁷, lançou bases normativas novas para se pensar a institucionalidade na região. Incorporou, por exemplo, o

¹⁵ Sob essa perspectiva, confira Gargarella (201-; 2015).

¹⁶ García Villegas e Rodríguez (2001, p. 23, tradução livre) preferem usar o termo *pluralidade jurídica*, definindo-a como a “coexistência de múltiplos campos jurídicos num mesmo espaço e tempo”. A opção semântica deve-se ao fato de que muitos desses campos jurídicos simultaneamente vigentes são, em verdade, notoriamente autoritários, de forma que o uso da expressão *pluralismo* poderia dar uma conotação positiva ao fenômeno; em seu entender, a expressão *pluralidade* teria um sentido mais neutro e, assim, atenderia melhor à finalidade de descrição e explicação dessa categoria. O tema do pluralismo (ou pluralidade) será retomado adiante, fazendo-se alusão às contribuições críticas de Neves (2003), que, sob influência da teoria sistêmica de Luhmann, entende ser incompleto o processo de diferenciação funcional do direito em nossa realidade latino-americana.

¹⁷ Visões distintas sobre esse processo constituinte podem ser encontradas nas análises de Landau (2012), por um lado, e Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010) e Leonel Júnior (2015), por outro, as quais serão retomadas em momento oportuno neste trabalho.

aspecto plurinacional e multiétnico da sociedade na configuração de órgãos do Estado, tais como o Tribunal Constitucional Plurinacional e a Assembleia Legislativa Plurinacional; quebrou a relação monolítica existente entre Estado moderno e direito ao reconhecer e valorizar práticas e experiências jurídicas produzidas fora dos confins da institucionalidade jurídica de molde ocidental; atribuiu às populações originárias indígenas poderes de autogoverno e direitos de consulta em relação a temas que afetem suas comunidades (incorporando inovações já constantes da ordem jurídica internacional, nesse particular); etc.

Sob a mesma inspiração, a Constituição equatoriana de 2008 também é marcada por avanços em termos normativos. Apenas para destacar dois notórios progressos, a Constituição desvinculou-se da estruturação antropocêntrica dos direitos fundamentais para pensar outra lógica na positivação dos direitos da natureza, além de ter trazido para o centro da organização político-administrativa as questões étnica e de gênero (esta de maneira bastante pormenorizada).

Entretanto, esses processos constituintes multifacetados também estão inseridos em seus próprios paradoxos, já que, a despeito de caminharem decididamente adiante (se o foco de exame para tal assertiva estiver sobre os *textos normativos*), flertam constantemente com o perigo e dão ensejo a práticas políticas pouco comprometidas com a democracia. Primeiramente, sob a perspectiva institucional, a herança constitucional *centralista* (o vértice da *continuidade* na história constitucional da América Latina) tem marcado território por meio do recrudescimento de práticas de concentração de poder que restringem as potencialidades emancipatórias dos projetos constituintes da Bolívia e do Equador. E isso – apesar da inegável origem popular

dessas Constituições¹⁸—, traz sérias implicações para a garantia do pluralismo¹⁹, mormente em sociedades pobres nas quais há uma pesada dívida histórica de marginalização, miséria e exclusão. Pode-se afirmar sem pestanejar, nessa linha de raciocínio, que o referendo que buscava conferir ao Presidente boliviano a capacidade de obter um quarto mandato, a partir de 2019, e que se estenderia até 2025 (simbolizando quase 20 anos de governo), ou a aprovação das reeleições indefinidas pelo Legislativo equatoriano no final de 2015, mesmo que amparados em ampla legitimação popular – exatamente como era o caso de Uribe, na Colômbia, na década anterior –, apenas contribuem para a percepção de centralização de poder e de uma constante busca por retenção de autoridade, sob diversos pretextos.

A presença sempre marcante dessa concentração de poderes, combinada à fragilidade econômica do Estado e à sua dependência do capital, como será explorado adiante, constitui sério entrave à plena consecução dos objetivos dos projetos constitucionais em exame.

A existência de regimes com amplo apoio popular, mas que, sem contrapesos, resultam em comprometimento da democracia, é uma realidade muito comum não apenas na região. Landau (2012), a partir do estudo de casos muito diversos – como os da Venezuela e do Egito –, pondera que o objetivo de preservação do pluralismo só pode ser realizado quando escolhas *pactuadas* são feitas (algo que, na América Latina, não raro, é visto como uma concessão indesejável), afastando-se o risco de

¹⁸ A legitimação de um projeto político autoritário pelo uso de elementos democráticos é um dos riscos apresentados pelos regimes de *autoritarismo competitivo* (*competitive authoritarianism*) descritos por Varol (2014-1015). Opera-se no plano simbólico para influenciar as opções concretas da sociedade. A história nos fornece exemplos de semelhantes atitudes de uso de um elemento legitimador para sustentar um regime que é contrário ao significado último desse aspecto. Morgan (1988), ao falar do nascedouro da soberania popular como fundamento que substituiu o direito divino dos reis na tradição anglo-americana para o exercício legítimo do poder político, aponta como a ideia de um *poder do povo* foi usada como forma de legitimação de um governo quase absoluto no período do Protetorado britânico de meados do século XVII, com Oliver Cromwell à frente do poder. O autor defende que a soberania popular seria apenas mais um ponto irreal, um *make believe*, derivado de uma outra tradição “inventada” – a do direito divino dos reis –, cujo uso pode resultar justamente numa alienação ainda em termos de exercício do poder político. O uso pernicioso e simbólico de elementos democráticos por regimes autoritários é um dos pontos de maior interesse deste trabalho.

¹⁹ A inclusão dos indivíduos no processo de decisão política, mantendo-os com sua liberdade e não subordinação, e a garantia de direitos mínimos que lhes deem condições de vida e impeçam a completa deterioração de seus meios de subsistência, são os dois problemas de inclusão na modernidade citados por Brunkhorst (2005, p. 92-101). Para ele, é a democracia constitucional que permite articular esses problemas, e a eles responde com a garantia de direitos. Esses direitos, ao permitirem a participação, dependem da inexistência de sujeição (*Herrschaft*), única forma de garantia do pluralismo. A imposição de decisões pelos detentores do poder, por maior que seja sua base de legitimação popular, põe em xeque exatamente essa estruturação.

completa dominação ou de ruptura institucional²⁰; mas isso só seria possível, ainda segundo o autor, quando os “excessos” da democracia fossem contrabalanceados por instituições – formais e informais – fortes, que questionassem o postulado quase unanimemente aceito de que o poder constituinte originário (normalmente instrumentalizado e funcionalizado em favor do ocupante de ocasião do governo) “pode tudo”²¹.

Esse constitucionalismo, portanto, ainda tem na figura do *Estado* e do exercício do poder político estatal, centrado num *Executivo forte*, e nos limites do *território estatal*, alguns de seus pilares fundamentais, uma vez que o repensar de categorias encontrado nas elaborações dessas Constituições do século XXI na América Latina deu-se exatamente a partir do Estado (em seu território, pela mobilização de seu povo e segundo observância de suas normas jurídicas), guiado por processos constituintes amplamente majoritários, mas sempre permeados (quando não conduzidos) por figuras centralizadoras.

Tal quadro é particularmente desafiador porque, a uma, desenvolve-se justamente no período em que a teoria constitucional preocupa-se intensamente com a liquefação das estruturas estatais e da própria ideia tradicional westfaliana de Estado, em crise neste início de século²² (o que é ainda mais verdadeiro em países que estão na periferia do sistema econômico internacional); em segundo lugar, porque esse “novo” constitucionalismo é apresentado como um movimento comprometido com uma transformação paradigmática das sociedades a que se refere, sem que, no entanto, ao menos aparentemente, rompa completamente com a herança presidencial

²⁰ Por outro lado, não se pode deixar de notar que a ênfase excessiva na obtenção de pactos, acordos e no estabelecimento de limites para evitar o acúmulo de poder pode converter o sistema constitucional num mecanismo de preservação do *status quo* e num obstáculo a quaisquer tentativas de mudanças efetivas da realidade social e jurídica de determinado país. Infelizmente, esse potencial preservacionista (e, talvez, até mesmo elitista) do constitucionalismo não poderá ser explorado nas apertadas linhas deste trabalho, mas é um componente a que a teoria constitucional precisa dedicar-se com maior aprofundamento.

²¹ Landau (2013) chega a indicar que o argumento da grande legitimidade do Poder Constituinte originário como base de sua “plenipotencialidade” dá ensejo ao que chama de *constitucionalismo abusivo* (*abusive constitutionalism*), por meio do qual governos autoritários usam institutos de origem democrática para ceifar o espaço do pluralismo num determinado país. A partir do exame de casos como os da Hungria e da Turquia, o autor identifica a manipulação de instrumentos de reforma constitucional, de eleições, etc., para assegurar a perpetuação de grupos temporariamente majoritários no poder. Albert (2017, p. 3-9) destaca casos em que as Cortes Constitucionais de países diversos, como Belize, Índia e República Tcheca, anularam reformas constitucionais entendidas como mecanismos para concentração de poderes e ataque à ordem democrática.

²² Quanto à crise do Estado moderno, Preuss (2010, p. 44-46) descreve algumas características fundamentais do que chama de “processo de constitucionalização internacional”, dentre as quais se encontra a possibilidade de um projeto constitucional que prescindia da soberania estatal tradicional.

centralista (e autoritária, cremos ser possível dizer) profundamente arraigada na América Latina, o que compromete justamente seu caráter transformador; em terceiro lugar, porque esse “novo” constitucionalismo permanece preso a contradições notórias – como a convivência de modelos de desenvolvimento econômico antagônicos no mesmo texto constitucional, ou a proteção a formas contraditórias de exercício da propriedade, ou, ainda, a afirmação da democracia como princípio fundante conjugada com mecanismos centralistas e de possibilidade de perpetuação no poder, etc. – que dificultam a “leitura” dos caminhos para os quais quer apontar.

Uma das chaves para o sucesso das transformações propostas pelas novas Constituições latino-americanas é que se atinja uma efetiva *modificação estrutural do poder* e que se altere a *base material* (econômica) sobre a qual se assenta a sociedade (GARGARELLA; COURTIS, 2015, p. 83). Mas há desafios postos. Esta pesquisa pretende, ainda que de forma bastante precária, explorar esses desafios e as possibilidades de respostas que se apresentam. Algumas dessas proposições poderão parecer insatisfatórias, mas são conscientes dos limites ditados pela indefinição que marca o presente e aponta o futuro do Estado; ademais, dependem do desenrolar dos eventos e da reação – política, institucional (formal e informal) e normativa – que as sociedades envolvidas darão às reiteraões centralistas e autoritárias que têm rotineiramente manchado projetos cujo nascedouro é promissor, mas que correm o risco de perder-se no caminho.

Para cumprir com seus propósitos, este trabalho será iniciado, no Capítulo 1, pela retomada histórica do constitucionalismo na América Latina, com o objetivo de identificar seus traços distintivos e articular a relação dual entre a continuidade autoritária e as mudanças que permitiram a perpetuação de um projeto institucional centralizador e pouco democrático, que logrou conviver com as progressivas conquistas em termos de direitos e até se alimentou de sua renovada força legitimadora. Esse exame procurará apresentar ao leitor as continuidades com o objetivo de desmistificar a tese predominante da instabilidade institucional, e de alinhar as tradições que informam, até hoje, o constitucionalismo na região.

No Capítulo 2, o olhar será mais específico sobre as experiências constitucionais do Equador e da Bolívia. Após a justificação da escolha da análise, os antecedentes políticos de suas Assembleias Constituintes – que explicam muitos dos mecanismos positivados nas Constituições – serão estudados juntamente com sistematização de seus componentes fundamentais e com a leitura das inovações normativas

trazidas pelos textos constitucionais dos dois países, de forma a perceber em que se diferenciam das (e se é que alteram algo em relação às) propostas constitucionais anteriores, e se essas diferenças (caso existentes) são relevantes a ponto de se poder defender a existência de uma nova teoria constitucional na região.

O Capítulo 3 vai se dedicar a explorar os limites desses projetos, com o objetivo não de destruí-los, mas de testar suas capacidades e contribuir para o seu aperfeiçoamento. No âmbito interno de cada país, o trabalho explorará a persistência dos componentes autoritários nessas Constituições e nas práticas políticas do Equador e da Bolívia, com o intuito de examinar se há riscos concretos de conversão dessas experiências em regimes em que impera o *constitucionalismo abusivo* (LANDAU, 2013), além de como suas práticas podem simbolizar óbices ao avanço democrático pretendido pelas Constituições recentemente promulgadas. No âmbito material, o trabalho vai se dedicar a examinar a crise do Estado contemporâneo e os limites da capacidade desses países diante dos influxos de capital, conhecimento, pessoas, normas e instituições que compõem as incertezas quanto ao presente e ao futuro do Estado moderno ocidental clássico. A análise será aprofundada pela avaliação mais próxima das limitações de inserção de países situados nas franjas do sistema internacional e das dificuldades apresentadas pela sua constituição econômica dependente, com os impactos que isso pode trazer para a autodeterminação de projetos constitucionais que são repositórios das esperanças de transformação de sociedades profundamente desiguais. Ao final, expostas as disposições normativas, as práticas, os limites e as potencialidades, será tempo de responder ao questionamento quanto à existência efetiva ou apenas imaginária de um “novo” constitucionalismo latino-americano, como tem sido amplamente alardeado recentemente.

O objetivo da tese é bastante claro, qual seja: quer-se avaliar se as limitações internas e externas, identificadas nos capítulos precedentes, podem ser suplantadas pelas ferramentas disponibilizadas pelas inovações constitucionais no Equador e na Bolívia. Buscar-se-á, ao cabo, avaliar as tentativas de mudança, além de responder aos desafios que se apresentam à plena efetivação dos projetos constitucionais sob exame. Defender-se-á, em suma, que a solução está na aposta pela reconfiguração dos mecanismos de exercício de poder da sociedade, de forma que as engrenagens institucionais e econômicas sejam alteradas. O reforço das instituições democráticas, evitando-se o monopólio do poder (ainda que amparado em maiorias expressivas de

ocasião), a ênfase em reformas estruturais na organização da sociedade, a consciência quanto aos limites do Estado e a necessária articulação das lutas por transformação no plano internacional são linhas de ação que as propostas constitucionais que se pretendam eficazes precisam seguir.

Para concluir estas linhas introdutórias, é importante pontuar que não se defenderá, neste trabalho, a pura e simples reprodução de postulados tradicionais do constitucionalismo. Não se quer dar uma solução pronta e acabada para o tema que se limite a reproduzir pensamentos tradicionais sobre institutos como separação de poderes, *checks and balances*, democracia representativa, etc., até porque, como será visto, não se crê que qualquer fórmula institucional seja uma receita de sucesso instantâneo e inexorável. Noutras palavras, não se quer combater o potencial “abuso da democracia” (opressão legitimada pelo apelo a justificativas democráticas) por meio do excesso de fé nas fórmulas institucionais (que representa uma desnecessária rigidez institucional insensível às especificidades locais, ou uma crença cega de que desenhos institucionais podem resolver todos os problemas da vida concreta). O que se propõe é uma visão de que o pleno desenvolvimento das potencialidades dos projetos constitucionais latino-americanos depende, de forma concomitante, da democratização do poder, da consciência quanto a seus limites (políticos, econômicos, internacionais) e possibilidades, e da quebra da estabilidade autoritária e centralizadora que marca a história da região.

CAPÍTULO 1: COLONIALISMO, DESIGUALDADE, EXCLUSÃO E CENTRALISMO NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

1.1 Notas introdutórias: compreensão do que marca o constitucionalismo na América Latina

O que alguns autores chamam de *novo constitucionalismo latino-americano* é um movimento que se apresenta como insurgência contra algumas das estruturas desiguais e de segregação existentes na região. Grande parte da literatura jurídico-constitucional contemporânea debate acerca de seu fundamento básico e, especialmente, de seus objetivos primordiais.

Conquanto ainda não seja tempo de estudar o que seria esse “novo” constitucionalismo (e nem se existe algo de tal espécie), para o momento inicial deste trabalho, cremos ser necessário destacar que dois focos de enfrentamento básicos a que se proporia esse movimento são o monopólio oficial do *direito estatal formal, ocidentalizado e legalista*²³ (o que também poderia ser chamado de *monismo jurídico*²⁴) e a *concentração de poderes* (ou *exclusão*). Para responder a essas tendências, as ferramentas propostas seriam a pluralidade jurídica e a ampliação das normas que assegurariam direitos de participação à população²⁵.

²³ Courtis (2003, p. 75-76) escreve que a teoria dominante nos locais de reprodução do direito latino-americano (Faculdades e Universidades) é uma combinação de positivismo com formalismo; destaca, ainda, o peso dessa ideologia dominante sobre o ensino dos ramos codificados do direito e a centralidade da educação jurídica formal em nosso continente. A ênfase no estatal é assim descrita: “Para as categorias do direito estatal geradas na rede conceitual do direito continental moderno, qualquer outra manifestação social de exercício de autoridade, poder ou violência deve ser considerada a partir do par legalidade/ilegalidade, definido justamente pelo direito estatal” (COURTIS, 2003, p. 79, tradução livre).

²⁴ Ao indicarmos a existência de uma cultura *monista*, não estamos negando o fato social indesmentível que é a coexistência de diversos campos jurídicos, paralelos ou até contrários ao direito estatal, nos mais diferentes países da região desde a sua colonização. García Villegas e Rodríguez (2003, p. 18) chegam a afirmar, inclusive, que a *pluralidade jurídica* é um dos traços distintivos do direito na América Latina. O que se pretende expor nesta seção, porém, é a aceitação quase dogmática da *validade oficial* exclusiva de um único ordenamento jurídico – o ordenamento *estatal* – em detrimento de todas as demais construções jurídicas, o que, num quadro de pronunciada heterogeneidade cultural e étnica, pode ser encarado como uma relação de dominação.

²⁵ Destacando alguns desses aspectos, após expor as visões de distintas obras que se dedicam ao tema, esta é a posição de Brandão (2015, p. 44-45) a respeito do que caracterizaria esse *novo constitucionalismo latino-americano*, centrado na pluralidade de experiências e saberes e na ampliação democrática. Vejamos: “Dessa forma, são duas as dimensões desse novo processo. No plano latino-americano; há, na verdade, um Novo Constitucionalismo Pluralista que se contrapõe ao velho constitucionalismo latino-americano, marcado pelo *elitismo*, pela *ausência de participação popular* e pela

Cumpra, então, neste primeiro momento, entender de que forma esse monismo jurídico (ao menos em relação ao *direito oficial*) e essa concentração (autoritária²⁶) de poderes ingressam e mantêm-se no direito e nas Constituições das sociedades da América Latina – inclusive nas propostas pretensamente transformadoras –, passo necessário para que as tentativas de superação sejam tratadas adiante.

Não é difícil perceber que discursos de segregação e inferioridade, por um lado, e um longo centralismo do Executivo, por outro, estão intimamente ligados às instituições dos países da América Latina, e, como não poderia deixar de ser, também a seu arcabouço jurídico-normativo. A apreensão dessa continuidade colonial e centralista, e de seus reflexos constitucionais (como a estabilidade de mecanismos estruturais antidemocráticos, que anda par e passo com as frequentes reformas em matéria de direitos) apenas é possível se se examinar com algum interesse a história da região, com foco especial em sua configuração política e constitucional.

É importante anotar, todavia, que a América Latina tem características institucionais e constitucionais bastante peculiares, além de uma diversidade de difícil uniformização. Como indica Safford (2014, p. 329-331), é extremamente complexa a tarefa de enxergar um único desenvolvimento histórico na região, dadas as diferenças em termos étnicos, geográficos, sociais e econômicos que ensejaram experiências muito díspares em cada país²⁷. Esquirol (2003, p. 98) é especialmente crítico com os discursos de unificação do subcontinente que reproduzem olhares que o simplificam

subordinação das práticas, saberes e conhecimento dos povos indígenas. Por outro lado, existe a pretensão de destacar o real surgimento de um novo paradigma na história constitucional (embora, de acordo com o seu desenvolvimento, essa possibilidade possa ser descartada), encontrando respostas constitucionalmente adequadas para sociedades complexas e dando respaldo jurídico e político para setores historicamente marginalizados dos processos constituintes, inaugurando uma nova e original cartografia constitucional” (itálicos adicionados).

²⁶ Nesse momento inicial, cabe esclarecer que não se faz uma relação automática entre *autoritarismo* e *centralização política* de forma a se defender que apenas regimes em que o poder seja concentrado possuam uma vertente autoritária. É possível conceber regimes *descentralizados* politicamente (assim considerados aqueles que não situam o núcleo do poder nas mãos de um único ou de poucos agentes) que também se caracterizem por forte autoritarismo político, coibindo as manifestações de dissidência em suas múltiplas expressões. Assim, conquanto este trabalho parta da premissa de que, em regra, regimes centralizados são autoritários, não se entende que a recíproca – pela qual apenas onde houvesse centralismo haveria autoritarismo – seja igualmente verdadeira.

²⁷ Uma advertência similar é feita por Uprimny (2003), que, inclusive, chega a propor que não se adote uma abordagem centrada em *características* comuns dos países latino-americanos, mas em *problemas* comuns, já que “é praticamente mais viável (pois não temos que nos pôr de acordo previamente sobre quais são os traços comuns do direito latino-americano), metodologicamente mais flexível (pois simplesmente partimos da identificação de inquietudes comuns que merecem estudos comparados), politicamente mais comprometida (pois explicitamente indicamos os juízos de valor que subjazem à definição da agenda) e socialmente mais relevante (pois tentamos responder a preocupações de nossas sociedades e nossos povos)” (UPRIMNY, 2003, p. 73, tradução livre).

com base na generalização de características supostamente comuns²⁸. Indica que muitos desses trabalhos pecam pela utilização de discursos selecionados instrumentalizados para a reprodução de certas visões e regularidades, ao que Vidal López (2003, p. 140) acrescenta que, ao se atribuir o caráter de *regularidade* a aspectos como pluralidade jurídica, autoritarismo e ineficácia instrumental do direito, torna-se importante não cair na ilusão de entender que essas seriam características exclusivas latino-americanas, ou que definiriam toda a experiência jurídica na região, contrapostas a um direito visto como plenamente eficaz, democrático e unitário nos países ditos “centrais” do sistema econômico internacional²⁹.

A despeito disso, à luz da necessidade de não se usarem discursos sem perspectiva crítica e para a simples reprodução de estereótipos, crê-se que alguns elementos comuns a todos os países latino-americanos poderiam ser extraídos³⁰. É bastante conhecida, nessa perspectiva, a tese de que a sucessão de golpes e rupturas

²⁸ Essas generalizações, muitas vezes, nutrem-se exatamente da história para afirmação de um pretenso passado comum. O uso de narrativas históricas sobre a região, todavia, deve ser feito com parcimônia, até porque, segundo Safford (2014), há uma carência importante de pesquisas historiográficas com real substrato científico que tematizem a América Latina, já que os estudos, em linhas gerais, especialmente no século XIX, refletem expressões localizadas da elite política e reproduzem os “discursos dos vencedores”. Por exemplo, Deas (2013, p. 272), em seu texto sobre a situação política, econômica e social entre 1880 e 1930 dos países que haviam sido parte da *Gran Colômbia* (Colômbia, Equador e Venezuela) logo após a Independência, pontua a dificuldade para a pesquisa histórica, já que, “[a]lém de serem partidários, a maioria dos textos históricos locais mostraram-se preocupados com os problemas políticos e com as questões de estrutura ou sistema. Um fosso separa a velha historiografia política da polêmica, das memórias e da anedota, da nova análise superassertiva da classe e do capital. As dimensões do conflito em torno da Igreja também se perderam entre o emaranhamento prolixo dos velhos argumentos e a indiferença das recentes décadas para com eles, décadas que produziram uma geração que tem dificuldade em lembrar-se de que o liberalismo um dia já foi pecado. A medida do progresso material nesses anos, se quisermos avaliar corretamente o seu impacto, requer uma sensibilidade pelas escalas e circunstâncias locais do começo. Esse senso de escala está tão ausente nos escritos recentes, ávidos por descobrir novas formações de classe, quanto o estava entre os partidários da empresa burguesa local na idade heroica”.

²⁹ Esquirol (2003), uma vez mais, é quem adverte acerca da necessidade de não se reproduzirem lugares comuns sobre a região, que tendem a vê-la como *locus* de problemas em oposição a países centrais em que a sociedade funcionaria adequadamente. Confira-se: “Assim, pois, é necessário proceder com cautela quando simplesmente se trata de repetir ou, inclusive, apoiar com mais elaboração as problemáticas tradicionais levantadas em relação ao subcontinente. Repetir de distintas maneiras que existem desigualdades de mil e uma formas, que existem pluralismos jurídicos, que os Estados são autoritários e ao mesmo tempo débeis, em vez de forjar um novo caminho, simplesmente representa e demonstra o estado de mal-estar relativo em que se encontram os estudos sociojurídicos” (ESQUIROL, 2003, p. 101, tradução livre). A proposta desta pesquisa, que leva em consideração preocupações como as demonstradas pelo autor, não é destacar elementos pejorativos da região para indicar que seriam suas características fixas, mas refletir sobre propostas de superação de realidades complicadas e prover auxílio para seu desenvolvimento.

³⁰ Esta pesquisa seleciona alguns elementos unificadores (centralismo/autoritarismo, exclusão e colonialismo) como elementos presentes de forma geral na região. Não são, porém, os únicos. Silva García (2003, p. 143-182), por exemplo, aponta outros temas com semelhante função. Em seu dizer, “a dependência e a violência constituem duas constantes históricas na América Latina (a segunda com muito poucas exceções), que, portanto, poderiam (...) caracterizar em maior medida a América Latina” (SILVA GARCÍA, 2003, p. 173).

de regimes que assolou a região em várias épocas, e acabou por impedir um desenvolvimento econômico mais avançado, seria especialmente propiciada pela fraqueza de suas instituições formais, que não protegeriam a ordem democrática e o sistema econômico de constantes abalos ocasionados por toda sorte de desafios, com os quais, diz-se, seria possível lidar num contexto sócio-político e institucional distinto³¹. Essa propaganda “fraqueza institucional” seria ainda mais perceptível pela constante repetição de períodos de domínio de líderes carismáticos³² apoiados em maiorias políticas capazes de dirigir as instituições estatais para atendimento de seus interesses imediatos de curto prazo.

A afirmação da instabilidade institucional como marca típica, ainda que não incontroversa, encontra bases em diversas pesquisas da história da região. Como exemplo, Safford (2014, p. 331-332, *itálicos nossos*), ao analisar o momento de formação dos Estados nacionais na América espanhola, no período imediatamente posterior à independência, faz a seguinte observação:

Talvez o tema mais importante da história política da América espanhola desse período tenha sido a dificuldade de construir Estados novos viáveis após a separação da Espanha. A maioria das nações hispano-americanas demonstraram total incapacidade de restabelecer a legitimidade de poder de que a coroa espanhola havia desfrutado antes de 1808. Foram constituídos sistemas constitucionais formais, a maioria dos quais proporcionavam a transferência de poder por meio de eleições e garantiam as liberdades individuais. Mas esses dispositivos constitucionais formais se revelaram frequentemente uma letra morta. Nenhum grupo político acreditava que seus adversários os cumpririam. Os detentores do poder manipulavam os princípios constitucionais e frequentemente, a fim de manter-se no governo, reprimiam com vigor aqueles seus opositores. Os que estavam fora do poder acreditavam, geralmente com razão, que não poderiam empalmá-lo pelos meios prescritos formalmente pela constituição, porque seus ocupantes controlavam as eleições. Portanto, os políticos da oposição, fossem militares ou civis, ficavam à espera dos momentos de fraqueza do governo e se aproveitavam deles para derrubar o grupo dirigente. De modo geral, os governos não tinham condições de resistir a essas rebeliões, muitas vezes porque eram fracos demais em termos financeiros para manter uma força militar dominante ou para oferecer vantagens suficientes para comprar a lealdade dos rebeldes em potencial. Foram poucos os casos em que as elites políticas se uniram o bastante

³¹ North (1991), em concordância com essa linha de raciocínio, enfatiza os distintos cenários institucionais que podem ser encontrados nos EUA e na América Latina. Em suas palavras, “os distintos caminhos estabelecidos pela Inglaterra e pela Espanha no Novo Mundo não convergiram entre si, apesar de fatores de mediação advindos de influências ideológicas comuns. No caso inglês, está presente uma estrutura institucional que evoluiu de forma a ensejar relações impessoais necessárias para a estabilidade política, assim como para permitir a apreensão dos benefícios econômicos da tecnologia moderna. No caso espanhol, as relações de cunho personalista ainda são a chave para muitas das interações políticas e econômicas. Elas são as consequências de uma estrutura institucional que se desenvolveu de forma a produzir um crescimento econômico errático na América Latina, sem dar condições à estabilidade política ou econômica, e nem à concretização do potencial da tecnologia moderna” (NORTH, 1991, p. 97, tradução livre).

³² Confira-se, a respeito, a descrição de Gargarella (2013, p. 88-89) sobre o chamado *cesarismo democrático*, ou o que Safford (2014, p. 344) menciona sobre as propostas de um “Estado Napoleônico”.

para livrar seus países de frequentes golpes de Estado, rebeliões e guerras civis.

Um segundo conjunto de temas conexos está relacionado com a desintegração – gradual em alguns aspectos e rápida em outros – das instituições políticas, sociais e econômicas introduzidas pela Espanha nas colônias. Em termos políticos, a mudança não foi apenas de monarquia para república, mas também de estruturas centralizadas de controle para o colapso ou desagregação dessas estruturas, muitas vezes na forma de sistemas federativos. Junto com o enfraquecimento do Estado central, ocorreu um solapamento do poder dos grupos corporativos e das distinções de castas que haviam dominado a sociedade colonial e tinham desempenhado importantes papéis no controle social.

É inegável, como já dito na introdução deste trabalho³³, que não se pode subcrever posições deterministas a ponto de se encarar as instituições do presente como meras reproduções de decisões políticas tomadas há mais de 200 anos. Por outro lado, parece ser inquestionável que o quadro político, econômico e social do período do nascedouro das nações latino-americanas independentes – e várias decisões fundamentais tomadas em tal época – repercute até hoje em nosso subcontinente³⁴.

Assim, Landau (2012, 937-938), ao examinar problemas de expectativas excessivamente otimistas dirigidas a novas Constituições em países nos quais o contexto social requereria uma abordagem muito mais prudente e preservacionista, denuncia que, tal qual se verifica em vários episódios latino-americanos, interesses de curto prazo em processos constituintes como os da Bolívia e da Venezuela continuam presentes e ajudam a explicar tendências autoritárias recorrentes na política desses países, mormente quando as constrictões institucionais não são fortes o suficiente para impedir que lideranças autoritárias monopolizem o exercício do poder.

Igualmente característica é a tendência de as Constituições da região adotarem posturas benevolentes na concessão de direitos a suas populações (e, em contrapartida, na criação de deveres para seus Estado). Isso porque, como veremos, a forma preferencial que o constitucionalismo da região usou para responder a demandas sociais de variadas origens foi a consagração de um rol cada vez mais expansivo de direitos e garantias, que, infelizmente, não se fez acompanhar de mudanças proporcionais nas instituições e na forma de organização do poder.

³³ Ver *supra* n. 4.

³⁴ Levinson (2011, p. 684-685), ao trabalhar com os mecanismos de estabilização de expectativas que permitem chegar a acordos políticos, destaca o papel da repetição de condutas (*repeat play*), o que acaba por indicar que as práticas futuras são, em alguma medida, reflexos daquilo que se fez no passado. Issacharoff (2014, p. 21) segue uma linha de raciocínio parecida e também faz alusão ao *repeat play* para defender que a experiência acumulada auxilia na tomada de decisões. De semelhante modo, como já anotado, Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011, p. 6) apontam a aversão ao risco e a tendência de repetição de práticas como uma característica comum em sistemas políticos.

O foco em inovações que se refiram à concessão de novos direitos é muito claro, o que se percebe, inclusive, pelo peso cada vez maior que o Poder Judiciário vem assumindo na região³⁵, em razão da expansão dos catálogos de direitos outorgados pelas Constituições latino-americanas às suas populações³⁶. A esse respeito, Rodríguez Garavito (2015, p. 89) sintetiza o grau de protagonismo que o Judiciário vem assumindo em regiões como a América Latina em todo o mundo:

Argumento que esta classe de ativismo judicial é parte de uma tendência incipiente na América Latina e em outras regiões do Sul Global. Este tipo de neoconstitucionalismo progressista cuja ilustração mais clara, a intervenção judicial em casos estruturais que se ocupam de violações generalizadas aos direitos sociais, econômicos e culturais (DESC) – recebe diferentes nomes e tem distintas características nas diferentes partes do Sul Global. (...) Na América Latina, o ativismo judicial com relação aos DESC adquiriu uma maior relevância pública nas últimas décadas. Recebeu diferentes nomes: “litígio estratégico”, “casos coletivos” e “direito de interesse público” (ao estilo norte-americano). Em países tão distintos como Brasil e Costa Rica, a intervenção dos Tribunais tem sido decisiva para que se provejam serviços sociais fundamentais, como por exemplo, serviços de saúde. Na Argentina, alguns tribunais decidiram sobre casos estruturais e introduziram mecanismos públicos novos para supervisionar o cumprimento de sentenças de natureza ativa como a ditada no caso Verbitsky, relativo à sobrepopulação carcerária, ou o caso Riachuelo, sobre degradação do meio ambiente.

Apesar de o ponto ser largamente retomado à frente, é importante destacar, desde já, que a ênfase excessiva nas reformas centradas naquilo que é conhecido como *parte dogmática* da Constituição não passa despercebida pela literatura que aborda o tema. Como exemplo, Clavero (2015, 125-127) entende que a recente Constituição equatoriana, a despeito de seu caráter de ruptura e inovação, ainda não teria logrado *funcionalizar os poderes aos direitos*, é dizer, alterar a estrutura institucional e a distribuição de poder para dar efetividade às conquistas do texto quanto a direitos

³⁵ Não se quer dizer, com isso, que o Judiciário limite-se a atuar em temas isolados de direitos individuais e coletivos, abstenendo-se de ser um importante agente em debates institucionais. Issacharoff (2014), por exemplo, dedica seu estudo ao papel que as Cortes Constitucionais podem desempenhar em novas democracias para impedir que as próprias eleições sejam usadas para enraizar no poder partidos centralizadores ou regimes personalizados que tentem impedir a efetiva competição eleitoral, algo que o autor identifica como um elemento central da democracia (e que se realiza na insegurança dos governantes quanto a sua posição de poder e quanto à possibilidade de virem a perder esse poder para uma oposição que compete com regras relativamente igualitárias). Ou seja, as Cortes também podem exercer um papel central em temas *orgânicos*.

³⁶ O protagonismo judicial contemporâneo também se explica por razões que excedem o aumento de temas positivados e que resultaram no crescimento de suas competências. Para Cortez Salinas (2014, p. 288, tradução livre), além disso, são mudanças centrais as que alteraram aspectos institucionais e orgânicos do Judiciário, “as quais se concentraram no desenho institucional, em gerar independência do Poder Judiciário em relação a fatores externos e dos ramos eleitos que poderiam afetar o seu desempenho”. Para o autor, “[a] estabilidade no cargo, o método de eleição e as causas de remoção foram modificadas e adicionadas para gerar melhores condições em seu trabalho; ademais, reconstruiu-se o poder que têm através do controle de constitucionalidade” (CORTEZ SALINAS, 2014, p. 288, tradução livre).

e garantias. Para o autor, os poderes do Estado ainda não estariam dispostos de forma adequada a propiciar a plena efetivação dos direitos, e não seriam a eles funcionalizados, sendo notável, por exemplo, a ausência indígena nos órgãos dos poderes Legislativo e Executivo, problema acentuado pelo desenvolvimento infraconstitucional posterior, de cunho sensivelmente restritivo quanto à democratização do exercício do poder. Isso levaria a que direitos em favor da população indígena, positivados no plano constitucional, fossem sucessivamente violados ou esquecidos devido à falta de representatividade indígena, que desaguaria na falta de políticas públicas e de legislação necessária para levar adiante as inovações da Constituição.

A seu turno, Gargarella (2013) – que também destaca a importância da *presença* dos atores afetados na redação de uma Constituição e na sua aplicação prática posterior, como forma de garantir a representação de seus anseios e interesses no produto final da deliberação (GARGARELLA, 2013, p. 103-104) –, numa perspectiva teórica mais geral, questiona a eficácia dessa inclinação a reformas frequentes nos catálogos de direitos justamente pelo fato de tais modificações não parecerem atentas à dificuldade de harmonização das distintas tradições contempladas num texto constitucional, quais sejam: as que inspiram direitos, por um lado (paulatinamente mais e mais ancoradas numa perspectiva *radical* de constitucionalismo, notoriamente a partir da positivação dos direitos econômicos e sociais), e, por outro, as que estão na base das instituições (e que, na região, seriam forjadas nos moldes *liberal* e *conservador*)³⁷. Para Gargarella (2013, p-139-143), sem tentativas palpáveis de compatibilização entre essas tradições, criam-se conflitos normativos que, invariavelmente, retiram efetividade dos direitos devido à prevalência e à estabilidade das tradições jurídicas que guiam a *parte orgânica* do texto.

Creemos, então, que já é tempo de explorar o tema deste primeiro capítulo do trabalho, que inicia seu percurso por um ponto que lhe é muito caro, e que será fundamental para o desenvolvimento da sequência dos argumentos. Trata-se do estudo sobre as *permanências centralistas e autoritárias* no constitucionalismo da região³⁸,

³⁷ Retornaremos à teoria de Gargarella sobre as concepções *radicais (republicanas)*, *liberais* e *conservadoras* no constitucionalismo latino-americano no ponto 1.2 deste trabalho.

³⁸ Gargarella (2013) faz um apanhado geral das tendências presentes no constitucionalismo da região desde a independência, no início do século XIX, até o ciclo mais recente de reformas constitucionais do século XXI. Seu foco de estudo, após explicar as heranças que cada modelo lega ao constitucionalismo latino-americano, é entender e explicar a *relativa estabilidade (continuidade)* que marcou a *sala de máquinas* das Constituições latino-americanas (mecanismos orgânicos e institucionais da Constitui-

herdeiras, como aqui se defende, *da reprodução de mecanismos coloniais* bastante antigos e arraigados nas sociedades latino-americanas³⁹. Um dos intuitos é questionar o senso comum que afirma que a América Latina seria a terra da instabilidade institucional, eternamente abalada por mudanças bruscas de direção muitas vezes levadas a efeito por grupos com interesses predominantes de curto prazo.

Noutras palavras, este capítulo inicial buscará contextualizar historicamente o constitucionalismo na América Latina partindo de suas bases coloniais e autoritárias, identificando as *permanências* que o marcam. O interesse, aqui, é muito mais identificar as tendências *estáveis* (ou *continuadas*) desse constitucionalismo, embasadas em características históricas muito peculiares, e que se mantêm mesmo em países como a Bolívia e o Equador, para que se possa, à frente, estudar devidamente as potencialidades e as limitações das propostas mais atuais, a fim de se responder à inquirição sobre a real existência de um *novo constitucionalismo* na América Latina.

1.2 O colonialismo e a estruturação das sociedades e do direito na América Latina

Como afirmado acima, o constitucionalismo latino-americano é profundamente marcado por sua herança colonial. Relações sociais e várias das instituições estabelecidas desde o século XVI e no período do pós-Independência repercutem, até hoje, nos países da região, e subsidiam a maneira pela qual os diversos povos latino-americanos entram em contato uns com os outros. Um dos campos em que a herança colonial é mais perceptível é o direito⁴⁰, tradicionalmente afirmado sob perspectiva

ção) nesses mais de dois séculos de história independente, e identificar os desafios ao constitucionalismo para que se logre uma modificação da realidade excludente dos países da região em bases duráveis.

³⁹ Assim, por exemplo, Yrigoyen Fajardo (2015) denuncia o caráter racista e excludente do direito na América Latina, fundado em sua *origem colonial*, e as continuidades jurídicas presentes desde o período imediatamente posterior às guerras de independência até os dias de hoje. Como veremos, ela propõe o estudo histórico do constitucionalismo da região que culmina com os “ciclos de reformas constitucionais do horizonte do constitucionalismo pluralista” (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 35), avaliando a superação gradativa de um paradigma historicamente amparado em mecanismos de invisibilização, assimilação, conquista, silenciamento, homogeneização, etc., que constituíram a base do tratamento dedicado aos povos indígenas, denunciando o efeito ainda presente da *colonialidade do poder* e a necessidade de superação das estruturas coloniais, com vistas a contribuir para a afirmação de uma cultura jurídica emancipatória, não presa aos cânones tradicionais do Estado-nação, do monismo jurídico e do eurocentrismo, (YRIGOYEN FAJARDO, 2004; 2006; 2011; 2015).

⁴⁰ A despeito da enorme disputa sobre o significado do direito, este trabalho vai se valer da definição simples e direta fornecida por Yrigoyen Fajardo (2006, p. 538, tradução livre), para quem o direito é

monista e estatal. Essa relação entre *direito* e *Estado*, e a afirmação de um *monismo jurídico* que nega valor oficial a manifestações jurídicas alternativas, ambos como heranças do colonialismo, serão os temas de preocupação desta primeira seção.

Ainda não nos dedicamos, todavia, a explicar o que pretendemos dizer quando nos referimos ao *colonialismo* e às relações sociais, políticas, econômicas e jurídicas nele baseadas, o que é vital para que se possa discorrer sobre a permanência das *instituições coloniais* na forma de organização jurídica das sociedades latino-americanas (e, especificamente, para o interesse da tese, *andinas*) na contemporaneidade. A relevância dessa identificação está em que, segundo vários de seus teóricos, o ciclo recente do “novo” constitucionalismo latino-americano – especialmente na Bolívia e no Equador – apresentar-se-ia, justamente, como reação à colonialidade do poder exercida contra as populações indígenas majoritárias, mediante a proposição de novas formas de organização da sociedade e da economia que romperiam com séculos de exclusão.

Pensamos que, para caracterizar o colonialismo, é fundamental examinar o discurso que está em sua base⁴¹. Em trabalho anterior, dedicado ao tema da discriminação regional no Brasil (ACUNHA, 2014), já tivemos a oportunidade de usar as contribuições de Bhabha (1994) para expor criticamente os mecanismos de fundamentação do *discurso do colonialismo* ou *discurso colonial*⁴², ferramenta discursiva que olha a alteridade sob uma perspectiva hierarquizante e pretende fundamentar certa forma de dominação (ACUNHA, 2014, p. 95). Esse discurso colonial é o que está na base das formulações teóricas que dão ensejo ao desenvolvimento de instituições e de um

“um sistema de normas, práticas, valores, procedimentos e autoridades/instituições que serve para regular a vida social, resolver conflitos e organizar a ordem, assim como as regras para modificar as regras; que tem legitimidade e eficácia para determinado coletivo, em certo contexto sociocultural e histórico”.

⁴¹ Descrevendo a relevância do discurso que negava as alteridades para a perpetuação da exclusão de povos indígenas na América Latina, veja-se Leonel Júnior (2015, p. 29-30): “A modernidade hegemônica de construção eurocêntrica inviabiliza importante ascensão da alteridade latino-americana. O mito da modernidade permite vitimar o inocente declarando-o culpado por sua vitimação. Assim, para o implemento do projeto modernizante advindo da Europa seria ‘justificável’ o ato sacrificial das culturas e dos povos residentes no continente que foi denominado América. A própria identidade europeia constituiu-se a partir da conquista da América”.

⁴² Muitas são as caracterizações apresentadas pelo texto a respeito do discurso colonial, sem que, no entanto, o autor tenha tido a preocupação de defini-lo precisamente. Para uma melhor compreensão a respeito do tema, selecionamos a seguinte passagem de sua obra (BHABHA, 1994, p. 70, tradução livre): “O objetivo do discurso colonial é construir o colonizado como uma população de tipos degenerados em razão de sua origem racial, de forma a justificar a conquista e estabelecer sistemas de administração e instrução”.

modo de exercício do poder com feições coloniais, já que fornece as ferramentas discursivas de supremacia, diferenciação e superioridade que justificam meios formais e informais de restrição de oportunidades. Trata-se de mecanismo hierarquizante fundamental para a compreensão da organização jurídica e política das sociedades latino-americanas, que, para o interesse desta pesquisa, centrada nos países andinos, fundamentou o trato depreciativo com relação às populações indígenas.

O discurso colonial é caracterizado pela *rigidez (fixity)* com que se encara o outro, imputando-lhe o pertencimento ambivalente a uma ordem estática e que, ao mesmo tempo, é degenerada e desordenada; criam-se hierarquias artificiais e estereótipos para representar o “outro” (BHABHA, 1994, p. 66-67).

Assim, especificamente no caso das sociedades andinas, o indígena, sua visão de mundo, as relações sociais nas quais tradicionalmente se inseria e todo o seu modo de vida foram vistos sob a perspectiva do europeu colonizador, que atribuiu valoração positiva ou negativa a essa realidade com a qual se deparou mediante o uso de elementos discursivos, teóricos e valorativos inseridos na sua própria cultura de agente conquistador.

Isso é impactante quando se trata dos arranjos institucionais; a forma pela qual a dominação colonial articulou-se tinha como missão principal facilitar o exercício do poder pela Metrópole, sem a intenção, por um lado, de privilegiar um intercâmbio com a cultura dominada (o que, pelo menos, demandaria o reconhecimento de um valor positivo intrínseco), e, por outro, sem apresentar relevante margem de manobra para democratizar o acesso ao poder. O discurso colonial, como instrumento teórico básico da dominação, justificou essa tarefa pela criação dos estereótipos do indígena “selvagem” e “atrasado”⁴³.

O discurso colonial constrói um conhecimento sobre o outro que se baseia em estereótipos e representações fixas sobre a alteridade, afirmando as incapacidades do sujeito colonizado e deixando o terreno preparado, por um lado, para “confirmar”

⁴³ Assim, por exemplo, é que, no embate que se travou na Espanha em meados do século XVI a respeito da brutalidade com que a conquista da América estava se dando, grupos contrários à escravidão e à servidão indígena, liderados por Bartolomé de Las Casas, defendiam que a cristianização das populações fosse realizada de forma pacífica, por meio de uma tutela capitaneada pela coroa. Por outro lado, os colonos com interesses comerciais na mão de obra indígena valeram-se da posição contrária, sustentada teoricamente por Juan Ginés de Sepúlveda, que defendia que a “animalidade” e o “barbarismo” dos índios tornavam-nos naturalmente sujeitos aos espanhóis, dada sua menor capacidade racional. O destaque, no entanto, é que nenhum dos grupos divergia, fundamentalmente, sobre a necessidade de tutela indígena ou sobre legitimidade espanhola em sua missão de conquista e cristianização dos povos originários. Ambos partiam da imagem do índio como um sujeito inferior – bruto ou ingênuo, bestializado ou não –, passível de controle. A respeito, confira Elliott (2012b, p. 303-305).

suas deficiências, e, por outro, para defender a possibilidade de “melhoramento” em caso de se obter a sujeição do colonizado ao colonizador (o que fundamentou, por exemplo, a missão de evangelização dos índios); “a visibilidade da separação, que nega ao colonizado as capacidades de autogoverno, independência, modos ocidentais de civilidade, empresta autoridade à versão oficial e à missão do poder colonizador” (BHABHA, 1994, p. 83, tradução livre)⁴⁴.

Quando se aborda a América Latina, pensamos que o foco de qualquer análise acerca do impacto do discurso colonial repousa sobre o status dos indígenas e dos negros⁴⁵. Como sabido, as sociedades da região possuem uma composição heterogênea bastante perceptível (mas largamente ignorada pelo direito), formadas por descendentes dos colonizadores espanhóis e portugueses, imigrantes europeus de variadas origens (sobretudo nos países do Cone Sul), negros trazidos forçadamente

⁴⁴ Um exemplo da utilização dessa estratégia discursiva é dado por Belvedere *et alli* (2008), quando se dedicam a expor a ferramenta argumentativa usada para a criação da Argentina “moderna” na segunda metade do século XIX. O excerto, ao descrever o discurso oficial e as técnicas do colonialismo acima enfatizadas, situa esse debate na fundação do Estado argentino. Confira-se (BELVEDERE *et alli*, 2008, p. 26-27, itálicos no original): “Tendo em vista que, no final do século XIX, as ideias que vinculavam raça, cultura e progresso eram amplamente admitidas, para a elite dirigente estava claro que a construção da Argentina como Estado civilizado e moderno, réplica da Europa e Estados Unidos da América, requeria uma profunda modificação das características populacionais do país, tanto em quantidade quanto em composição. Nem o crescimento econômico nem a ‘elevação do caráter moral’ e muito menos a consolidação de um sistema político de acordo com a democracia liberal poderiam ser realizados tendo como base uma população ‘semibárbara’, uma ‘progênie bastarda, rebelde à cultura e sem tradições de ciência, arte e indústria’ (Sarmiento, 1978: 198-99) que a colonização espanhola tinha legado à América. Pode-se dizer que uma das tarefas prioritárias do incipiente Estado-Nação foi ‘criar o povo’ argentino, em vez de incorporar as alteridades preexistentes ao espaço de uma república plural. Nesse sentido, a confiança numa espécie de engenharia populacional com fins eugenéticos justificou diversos processos de extermínio, invisibilização, transplante populacional e homogeneização realizados pelo ‘rolo compressor cultural’ (Segato, 2005) em que se transformou o Estado, mascarando a diversidade mediante a utilização dos mecanismos institucionais. Orientado para a configuração da nação, o relato hegemônico operou como padrão para a homogeneização e para a geração de *diferenças* e de *diferentes*. O principal enunciador legítimo – o homem branco e ‘civilizado’ – tornou-se parâmetro de referência para os diversos Outros que procurou incluir e excluir simultaneamente da nação como ‘povo’ e da república como dimensão política da nação. Sem dúvida, os dois extremos entre os quais se iniciou o relato do trânsito da ‘barbárie’ a ‘civilização’ foram o índio e o imigrante europeu que, em meados do século XIX, encarnavam os dois polos privilegiados da discussão”.

⁴⁵ Embora seja obrigatório indicar que não são os únicos grupos sociais que sofrem processos duros de discriminação no continente. Por exemplo, Belvedere *et alli* (2008, p. 29-33) expõem o largo preconceito na Argentina (e, especificamente, em Buenos Aires) de que são vítimas os imigrantes dos países vizinhos, os migrantes internos do interior e os imigrantes vindos de países do Leste Asiático. Em trabalho que é fruto de dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da UnB, analisamos a pesada discriminação de que são vítimas, no Brasil, as populações da Região Nordeste do país (ACUNHA, 2014). Essa ressalva, todavia, apenas confirma a regra de que as populações identificadas com uma marca de diferenciação em relação à cultura dominante ou hegemônica são, via de regra, vítimas da operação do discurso colonial.

da África sob a condição de escravos e uma parcela da população de povos originários indígenas (substancialmente reduzida após sua conquista e extermínio, mas ainda majoritária ou, pelo menos, substancial em vários dos países da região).

Mas a distribuição de poder e valor nas sociedades latino-americanas jamais se deu de forma equânime entre suas partes componentes. Os cortes de cunho social, político e econômico serão examinados na segunda parte deste capítulo, no trecho dedicado ao centralismo de poder e ao autoritarismo como presença nas Constituições da América Latina. Mas há uma segregação étnica e racial com impacto indelével no direito. Não é difícil perceber que negros e indígenas (e, de forma ainda mais perversa, as mulheres negras e indígenas) sempre estiveram no polo mais fraco das relações sociais de cada país do continente, vítimas de discriminações sistemáticas e de uma estrutura institucional que lhes negou oportunidades econômicas e chances de acesso aos mecanismos de exercício do poder político⁴⁶.

Como a temática deste trabalho pretende examinar as limitações e as potencialidades contidas na estruturação das novas Constituições latino-americanas de países andinos, o maior interesse estará na apresentação, ao menos sumária, do colonialismo em sua relação de subordinação e dominação sobre os indígenas perpetrada pela Coroa espanhola⁴⁷, primeiramente, e pelos Estados nacionais independentes a partir do início do século XIX, na sequência.

Não se quer, aqui, reduzir mais de três séculos de história colonial à exposição fragmentária e descontextualizada de alguns incidentes supostamente representativos do todo. Mas cremos ser útil dar notícia de que a relação estabelecida entre espanhóis e indígenas ao longo do domínio colonial das Américas foi marcada por conflito e dominação, já que desde o início da invasão e das guerras de conquista houve uma forte subjugação política, econômica e espiritual dos indígenas.

⁴⁶ Interessante, também, é não ver homogeneidades pela desconsideração de especificidades locais relevantes. Não se pode, por exemplo, afirmar que a exclusão de indígenas e negros seja igual em todos os locais da América Latina. Ao se manifestar sobre o racismo na Colômbia, Castillo e Abril (2008, p. 161) dizem que “o assassinato dos indígenas e a brutalidade esgrimida pelos colonizadores contra os africanos tornaram evidente uma dupla moral aplicada a cada um desses grupos”, com a progressiva proteção indígena contra a escravidão e o genocídio [embora sem jamais ter existido a afirmação de sua igualdade com espanhóis e *criollos*] andando par e passo com a piora substancial das condições de vida das populações africanas, o que “seria o início de um longo período de diferença de status entre indígenas e negros, que inclusive existe até hoje”.

⁴⁷ A influência do passado colonial é o que leva Vidal López (2003, p. 128-131) a defender que a origem efetiva das instituições jurídicas da América Latina é muito anterior ao século XIX (e, portanto, à Independência), remontando aos eixos jurídicos pelos quais se desenvolveu a empresa de exploração colonial do Império espanhol nas Américas desde o século XVII. Daí a importância de se examinar alguns de seus caracteres neste trabalho.

Elliott (2012a, p. 151), no campo econômico, identifica, já nos primeiros impulsos colonizadores em Hispaniola, nas Antilhas, no final do século XV, a necessidade que os espanhóis tinham de converter os indígenas em mão de obra forçada para a empresa de conquista da América, por meio, primeiramente, da escravidão explícita, e, posteriormente, dos instrumentos das *encomiendas* e dos *repartimientos*⁴⁸. Apenas os indígenas eram obrigados a realizar o pagamento de tributos à Coroa espanhola, o que forçou sua integração ao mundo da economia de trabalho e ao sistema monetário europeu (ELLIOTT, 2012b, 307-309).

As relações sociais indígenas foram severamente abaladas pela colonização. Nos Andes, a reciprocidade, que estava na base da organização econômica do império Inca, foi paulatinamente desmantelada em favor de uma opção mercantilista⁴⁹. Nos níveis mais baixos da organização societária inca – formada pelos *ayllus*, núcleos que uniam grupos de parentesco que, em conjunto, possuíam determinado território (WACHTEL, 2012, p. 204) e estavam na base de sua sociedade⁵⁰ –, tal se deu em prol de uma estruturação desigual, que acabou com as prestações de serviços em regime de colaboração entre componentes dos grupos e impôs ônus unilaterais aos

⁴⁸ O mesmo historiador retrata a longa tentativa de modificação do *status* dos indígenas por parte da Coroa espanhola, não mais interessada, após o momento inicial da colonização, em tê-los como escravos. Assim, engendrou, de forma mais elaborada, o sistema das *encomiendas*, por meio das quais privilegiava um grupo de beneficiários do trabalho indígena forçado (os *encomenderos*, que formariam uma classe progressivamente destacada na América espanhola), e lhes atribuía, como contraprestação à possibilidade de exploração da mão de obra dos índios, os deveres de cuidado (ELLIOTT, 2012a, p. 181-184). Essa instituição foi usada como moeda de troca política da Coroa para estimular a colonização dos territórios americanos, e foi motivo de permanente conflito com as sucessivas ameaças de modificação e revogação, como bem ilustra o debate entre Las Casas e Sepúlveda antes mencionado. Posteriormente, já sob os reinados de Carlos V e Filipe II, num processo de forte controle estatal sobre as colônias americanas, o sistema de *repartimientos*, a cargo da burocracia estatal, ganhou força, mantendo-se, em todos os casos, uma modalidade de extração de trabalho forçado dos índios, condição necessária para o funcionamento da economia colonial (ELLIOTT, 2012a, p. 191-194).

⁴⁹ Houve apenas a manutenção parcial de espécies de senhorio das antigas castas superiores da sociedade incaica, que passaram a ser instrumentos de mediação entre o domínio espanhol e as relações de servidão prestadas pela generalidade dos índios. É o que diz Wachtel (2012, p. 214), segundo quem “os membros da nobreza nativa se viram daí por diante forçados a agir como intermediários entre os espanhóis e os índios devedores de tributos”, razão pela qual “os descendentes das antigas castas reinantes perderam a essência de seu poder, embora continuassem a exercer um papel importante: retinham uma posição privilegiada apenas porque concordavam em colaborar com os espanhóis”.

⁵⁰ Leonel Júnior (2015, p. 40) dá notícia de que os *ayllus* são formas de organização social ainda presentes na sociedade boliviana atual, com a seguinte forma de funcionamento: “Configura [o *ayllu*] um modo de organização tradicional andina, proveniente dos antepassados incas, caracterizado pela utilização de um determinado quinhão de terra, trabalhada, via de regra, de forma coletiva em território comum, sendo alguns deles, vinculados ao mercado urbano” (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 40, nota de rodapé n. 24).

povos originários, forçando-os a integrar-se a essa nova economia de forma claramente subalterna⁵¹.

Em matéria espiritual, os indígenas foram largamente cristianizados – a ponto de seus cultos tradicionais passarem a ser ilícitos, seus templos destruídos e seus sacerdotes nativos perseguidos sistematicamente (WACHTEL, 2012, p. 217) –; após um período inicial de entusiasmo com a aparente aceitação da fé trazida pelos europeus, o estranhamento e a não adaptação da nova religião a seus modos de vida reestimulou a crença europeia em seu atraso e na necessidade de tutela⁵².

O exercício do poder pelos espanhóis e pelas elites “crioulas” (descendentes dos espanhóis nascidos nas Américas) somou-se a essa engenharia de dominação que acirrou a estratificação social e institucional que persevera em nosso continente, embora com matizes distintos em cada local. A utilização sistemática e intensiva do trabalho forçado indígena, somado às guerras de conquista, às doenças trazidas pelos europeus e pelos africanos importados sob a condição de escravos (como a epidemia de varíola que acometeu o México durante sua conquista por Hernán Cortés, por volta de 1520), aos suicídios e ao alcoolismo cada vez mais frequentes entre a população indígena (WACHTEL, 2012, p. 202; 218), etc., causou a verdadeira destruição de sua cosmovisão⁵³.

⁵¹ Para exemplificar, Lynch (2014a, p. 25-26) explica que grande parte do sistema econômico das colônias, até o século XVIII, erigia-se sobre o exercício de atividades produtivas compulsórias pelos índios, que eram obrigados a “aceitar adiantamentos em dinheiro e em equipamentos para cultivar produtos de exportação ou apenas consumir a produção excedente” por meio do *repartimiento de comercio*, em que os indígenas “foram forçados a produzir e a consumir”, gerando renda aos funcionários coloniais, aos comerciantes e à Coroa espanhola. Acrescente-se a isso um sistema desigual de imposição tributária, que se dirigia especificamente contra as comunidades indígenas, atribuindo-lhes o pesado ônus de prover as receitas necessárias para a continuidade de funcionamento do Estado colonial espanhol.

⁵² A descrição de Elliott (2012a, p. 187) retrata a situação: “Inevitavelmente, as profecias de catástrofes se cumpriram como fora esperado. Os índios, proibidos de ordenar-se como sacerdotes, tenderam naturalmente a considerar o cristianismo uma fé estranha que lhes era imposta por seus conquistadores. Extraíam dele aqueles elementos que se adequavam a suas próprias necessidades espirituais e ritualistas e os mesclavam a elementos de sua própria fé ancestral, produzindo sob um cristianismo simulado uma religião sincrética muitas vezes vital. Isso por sua vez serviu apenas para confirmar a crença daqueles que defendiam a manutenção dos índios sob tutela permanente, porque estariam despreparados para ocupar seu lugar na civilização europeia”.

⁵³ Novamente, Elliott (2012a, p. 190-191) traz um quadro das consequências da invasão para o mundo indígena pré-hispânico: “As doenças europeias atingiram uma população que estava desorientada e abatida pela experiência da conquista. Os antigos padrões de vida haviam-se desintegrado, o equilíbrio precário da produção de alimentos fora rompido pela introdução de culturas e de gado europeus, e a necessidade europeia de trabalho servil havia forçado a população índia a um trabalho a que não estava acostumada, muitas vezes sob condições intoleravelmente duras. Embora houvesse sinais de uma adaptação bem-sucedida, principalmente entre os índios da região da Cidade do México no período imediatamente posterior à conquista, não é de surpreender que para muitos índios o choque da mudança tenha parecido excessivo e eles tenham perdido a vontade de viver. Os sobreviventes aparecem

Esse padrão opressivo manteve-se nos Estados nacionais independentes que nasceriam com as guerras de Independência do século XIX⁵⁴. Após a queda das relações com a Metrópole, novamente as propriedades comunais indígenas foram atacadas, agora sob inspiração do liberalismo econômico dominante⁵⁵. No século XIX, dizia-se que “era preciso parcelar as terras comunitárias dos índios a fim de forçar os camponeses indígenas a atuar como empresários individuais sob a disciplina das forças de mercado” (SAFFORD, 2014, p. 371).

Portanto, esse padrão de opressão que foi semeado desde o período da conquista colonial prosseguiu (e até se aprofundou) após a Independência⁵⁶. Obviamente, tal não se deu de forma homogênea em todos os países recém-independentes – até

nos relatos da época como pessoas passivas e apáticas que buscavam fugir de sua angústia nos narcóticos e nos tóxicos – bebendo pulque no México e mascando coca nos Andes. (...) Nenhum plano preconcebido, quer para a salvação, quer para a exploração dos índios, podia esperar resistir intato aos efeitos de uma transformação tão drástica”.

⁵⁴ García Villegas e Rodríguez (2003, p. 30, tradução livre) dão notícia sobre a continuidade da distância da população em relação ao direito oficial do Império colonial ou do novo Estado independente: “A chegada da Independência não modificou substancialmente essa situação. Visto desde a perspectiva do homem do povo e sobretudo do indígena, a ideia de um direito estatal fundado nos direitos naturais não diferia muito de um direito também estatal e legitimado pela autoridade do rei. Ambos sistemas normativos eram objeto de uma desconfiança popular que não se fundava no conteúdo das normas, senão no fato de que tais normas tinham origem num Estado ou num governo situado em México, Lima, Bogotá ou Madri, cuja manifestação primordial era a cobrança de impostos e, posteriormente, com a república, o alistamento no exército. As revoluções de independência, e, com elas, a nova ética cidadã não lograram desterrar a desconfiança em relação ao direito que se havia encubado durante três séculos de imposição colonial. Em síntese, as condições econômicas, sociais e políticas derivadas da colocação da região na periferia do sistema capitalista e de sua entrada no projeto da modernidade pela via da colonização moldaram e limitaram o alcance do novo direito revolucionário, tanto como condições similares moldaram e limitaram o alcance do direito índio durante a colônia”.

⁵⁵ “As ideias sociais e econômicas liberais estavam associadas às nações ocidentais mais poderosas e ideologicamente adiantadas. A maioria das elites políticas da América espanhola imputavam as conquistas econômicas da Inglaterra e dos Estados Unidos ao fato de terem aderido aos princípios liberais e atribuíam o atraso econômico dos países hispano-americanos ao predomínio de instituições políticas espanholas e iliberais. Além disso, a Revolução Francesa, apesar da violência que a acompanhara, servira, pelo menos em parte, para legitimar o ideal liberal de igualdade perante a lei. Consequentemente, as elites políticas procuraram, com algumas interrupções e retrocessos, eliminar ou enfraquecer as estruturas coloniais de corporação e de castas que mais ofendiam os princípios liberais” (SAFFORD, 2014, p. 332-333).

⁵⁶ Ávila Santamaría (2015, p. 144-149) indica que, para o pensamento crítico andino (paradigma por ele defendido para entender a crise do poder), essa colonialidade, após a Independência, materializou-se em quatro aspectos básicos, quais sejam: (a) político, por meio do Estado colonial/republicano de base *westfaliana*, que negou possibilidades a uma democracia de participação plena, ou de quebra da unidade territorial e jurídica sob administração desse Estado; (b) econômico, à luz do capitalismo, que separou detentores dos meios de produção dos que apenas eram trabalhadores, e, em sua fase atual, segrega regiões inteiras do globo. Acrescenta, também, sua política extrativista de controle e destruição da natureza; (c) social, mediante a separação entre homens e mulheres numa estrutura patriarcal de dominação, prezando pelo individualismo e pela competição em detrimento da solidariedade como forma de relacionamento social; e (d) cultural, com ênfase quase unânime no racionalismo, relegando formas diversas de transmissão de cultura, como a espiritualidade, a sensibilidade, etc., a um segundo plano, o que afetou diretamente a sabedoria e a língua indígena como elementos culturais de relevo para a sociedade.

mesmo pelas distintas composições étnicas de cada um deles –. Mas, de forma geral, os Estados nacionais nascentes e suas elites dirigentes acolheram as ideologias hierarquizantes e deram guarida, também, a instituições jurídicas que tratavam distintamente suas populações em razão de sua etnia⁵⁷.

As formas de utilização desses mecanismos coloniais de subordinação, da individualização e da conquista no nascimento dos Estados nacionais latino-americanos do século XIX está sintetizada, de uma forma geral, na seguinte passagem da obra de Yrigoyen Fajardo (2011, p. 139-141, tradução livre):

O fato (*hecho*) colonial colocou os povos originários em uma posição subordinada. Seus territórios e recursos foram objeto de espólio e expropriação por terceiros; sua mão de obra foi explorada e até seu destino como povos foi alienado de suas mãos. A ideologia da “inferioridade natural dos índios” e a figura jurídica da tutela indígena permitiram estabilizar ao longo do tempo o modelo de subordinação indígena. A independência política das colônias americanas em relação às metrópoles não significou o fim dessa subordinação. Os novos estados latino-americanos organizaram-se sob novas Constituições liberais, mas com projetos neocoloniais de sujeição indígena.

Os estados liberais do século XIX configuraram-se sob o princípio do monismo jurídico, isto é, a existência de um único sistema jurídico dentro de um Estado e de uma lei geral para todos os cidadãos. O pluralismo jurídico, como forma de coexistência de vários sistemas normativos dentro de um mesmo espaço geopolítico, ainda em sua forma colonial subordinada, não era admissível para a ideologia do Estado-nação. O Estado-nação monocultural, o monismo jurídico e um modelo de cidadania censitária (para homens brancos, proprietários e ilustrados) foram a coluna vertebral do horizonte do constitucionalismo liberal do século XIX na América Latina. Um constitucionalismo importado pelas elites crioulas (*criollas*) para configurar estados a sua imagem e semelhança, com exclusão dos povos originários, dos afrodescendentes, das mulheres e das maiorias subordinadas, e com o objetivo de manter a sujeição indígena.

No século XIX, o projeto crioulo (*criollo*) de sujeição indígena do horizonte do constitucionalismo liberal expressou-se por três técnicas constitucionais: a) assimilar ou converter os índios em cidadãos com titularidade de direitos individuais mediante a dissolução dos povos de índios – com terras coletivas, autoridades próprias e fóruns indígenas – para evitar levantes indígenas; b) reduzir, civilizar e cristianizar os indígenas ainda não colonizados, a quem as Constituições chamaram “selvagens”, para expandir a fronteira agrícola; e c) guerrear ofensiva e defensivamente contra as nações índias – com as quais as coroas tinham firmado tratados e às quais as Constituições chamavam “bárbaros”, para anexar seus territórios aos Estados.

⁵⁷ Um exemplo ilustra as repercussões jurídicas da colonialidade das relações sociais. Segundo Bonilla (2014, p. 572; 578), na Bolívia, o tributo indígena – existente até 1882 – continuou a ser uma das mais importantes formas de financiamento do Estado durante todo o século XIX, fundamentado na diferenciação entre indígenas e brancos, e reforçada pela hierarquia construída entre uns e outros. Veja-se: “Até 1866, a comunidade, ou pelo menos o uso de seus lotes de terra pelos índios, era garantida pelas autoridades bolivianas, tal como o haviam feito os espanhóis. Ao contrário do período colonial, o objetivo dessa política não era assegurar a reprodução da força de trabalho indígena, essencial para o funcionamento da indústria mineira, mas, sim, garantir que por meio do tributo o Estado pudesse dispor continuamente das rendas necessárias para custear suas despesas correntes – e manter a ordem no campo. O *tributario* e o *comunitario* eram, de fato, uma entidade inseparável. E, até a década de 1860, quase 40 por cento da receita da República derivavam do imposto pago pelos índios” (BONILLA, 2014, p. 578).

Como resultado das políticas de parcelamento de terras coletivas e despojo territorial do século XIX, os indígenas não apenas não se converteram em prósperos proprietários, como propagandeavam Bolívar e os liberais, como em verdade a servidão indígena expandiu-se. Enquanto isso, novas formas de invasão de seus territórios, além de estabelecimento de tutela estatal e eclesiástica, impuseram-se sobre as nações indígenas que não tinham sido conquistadas na era colonial.

Dessa maneira, seguindo a senda do pensamento colonial e do liberalismo, os índios seriam merecedores de um regime jurídico, político e econômico distinto, tutelar (no que se refere às suas propriedades, aos seus direitos e à sua forma de inserção na vida pública) e discriminatório (com os ônus excessivos de natureza tributária, a desconsideração de suas instituições e tradições, entre outros). A inovação liberal mais marcante foi o *individualismo*, contrário às normas de sociabilidade indígena pré-hispânica, cuja proliferação na América Latina tornou ainda mais incompatíveis as formas tradicionais de vida com o modelo econômico liberal⁵⁸.

A relação entre os Estados nacionais nascentes no século XIX e as populações indígenas deu-se pelo abandono da compreensão das nações indígenas como povos (YRIGROYEN FAJARDO, 2011, p. 139-141). Sob inspiração da ideologia liberal, os indígenas foram tratados *individualmente*, segregados dos elementos coletivos de sua cultura pela titularidade de novos direitos oficiais unicamente individuais⁵⁹, e a

⁵⁸ Na sequência do argumento, ver-se-á que, para fins de adoção de uma chave didática de explicação, este trabalho lança mão da periodização proposta por Yrigoyen Fajardo (2011) para estudo do constitucionalismo latino-americano à luz de sua relação com os indígenas. A autora aponta a existência de três fases, que seriam o constitucionalismo liberal, o constitucionalismo social e os três horizontes do constitucionalismo pluralista (multicultural, pluricultural e plurinacional). Para fins de registro, no entanto, consignamos que essa não é a única classificação possível. Por exemplo, Gargarella (201-, p. 4) propõe dividir o constitucionalismo da região em quatro fases, quais sejam: constitucionalismo experimental, constitucionalismo fundacional, constitucionalismo social e constitucionalismo multicultural ou dos direitos humanos. A seu turno, Colón-Ríos (2011, 368-369) divide a história constitucional da América Latina em quatro ondas constitucionais. A primeira teria ocorrido no século XIX, influenciada pelas Revoluções na França e nos EUA; a segunda teria ocorrido a partir da metade do século XX, principiando o reconhecimento de direitos sociais e econômicos; a terceira onda teria tido lugar no fim do século XX com o reconhecimento de novos direitos e a ênfase na pluriculturalidade, sem, no entanto, livrar-se da ideia de uma única nação com minorias a serem protegidas; a quarta onda, por fim, começaria com a Constituição da Venezuela da 1999, e seria marcada não apenas pela identificação de grupos marginalizados, mas pela adoção de direitos de ampla participação, com algumas delas adotando a ideia da “plurinacionalidade”. Para o autor, as duas primeiras ondas estariam presas à ideia da nacionalidade única e à visão da “civilização” dos indígenas. A terceira e a quarta ondas estariam integradas na visão multicultural e multilinguística da região.

⁵⁹ Após comentar as sucessivas tentativas de governos bolivianos de “abolir a existência corporativa das comunidades indígenas”, Bonilla (2014, p. 582) faz alusão à *ley de exvinculación*, a qual, realizando o ideal da propriedade individual da terra, “negou explicitamente a existência jurídica das comunidades indígenas livres e declarou ao mesmo tempo que os membros da comunidade teriam doravante o direito de posse absoluto sobre as terras de que até então tinham o usufruto”. Para o autor, “parece claro que essa medida eliminou os obstáculos legais à expansão do latifúndio boliviano”, referindo que foi necessário, ainda, “a ação do que os bolivianos da época chamaram de forças do ‘progresso’, isto é, a mineração, o mercado internacional e as estradas de ferro”. Em complemento, Klein (2013, p. 381) narra a aquisição capitalista das propriedades comunais indígenas da seguinte forma: “Ao mesmo tempo, com

determinação de suas vidas foi colocada nas mãos dos gestores do Estado. A forma usada para afirmar essa perda de autonomia e para justificar renovação da empresa colonial de exploração sob os auspícios dos Estados independentes foi a afirmação discursiva (estereotipada) da “inferioridade natural” dos indígenas, que seriam portadores de uma cultura não avançada, e partes de um modelo social mais atrasado, naturalmente vocacionados, portanto, à submissão, à tutela e à conquista⁶⁰.

Evidentemente, portanto, a Independência não trouxe para o direito e para as práticas sociais uma alteração efetiva no discurso de diferenciação que castigava os povos indígenas⁶¹. Muito pelo contrário, já que apareceram novas justificativas para embasar a estratificação social e jurídica que imperou nos países da região no século XIX. A maior sofisticação da exclusão étnica e racial decorreu da adoção de um discurso de unificação nacional e igualdade formal, por um lado, com a manutenção de uma estrutura discursiva (e jurídica) de segregação, por outro. Para Donghi (2014, p.

a queda na arrecadação do tributo índio, que em algum momento fora a principal fonte de receita governamental, o governo nacional deixou de preocupar-se em proteger as terras das comunidades livres. Na década de 1860, na administração de Mariano Melgarejo, os títulos de posse das comunidades livres foram contestados, mas os índios resistiram e no final as comunidades acabaram mantendo suas terras. Contudo, nos anos 1870, os brancos e os *cholos* (mestiços) aumentaram a pressão e, com a criação de novos mercados, a elite fundiária foi estimulada economicamente a empreender um ataque em escala total. Justificaram esses ataques com os clássicos argumentos liberais do século XIX, segundo os quais as comunidades eram um sistema anacrônico de propriedade da terra e constituíam um empecilho à integração social. Na década de 1880, a classe fundiária dominante impôs às comunidades um sistema de compra direta da posse da terra com base na alegação de que os direitos pertenciam aos indivíduos e não ao grupo corporativo. Assim, o ‘camponês’ índio livre recebeu um título de posse *de jure*; isso deu possibilidades aos *hacendados* de comprar algumas parcelas pequenas, dissolvendo o controle *de facto* da comunidade e destruindo sua coesão. O resto foi fácil, com o emprego de fraude e de força ou com a simples compra; logo as *haciendas* começaram sua enorme expansão por todos os altiplanos e pelos vales contíguos abaixo das *punas*” (itálicos no original).

⁶⁰ Essa realidade não é restrita a determinadas regiões. Veja-se, tratando exemplificativamente do exemplo chileno e da relação entre o Estado nacional e os *mapuche*, trecho da obra de Merino *et alli* (2008, p. 120): “Com o objetivo de construir um Estado-Nação, os líderes da independência desenharam políticas para assimilar o povo mapuche, promulgando leis indígenas que forçaram a estabelecer assentamentos em áreas específicas e delimitadas, conhecidas como *reduções indígenas*. O Estado instaura nesses espaços uma institucionalidade de características coloniais após outorgar os Títulos de Concessão e nomear caciques as autoridades indígenas para serem legalmente reconhecidas pelo nascente Estado chileno. Esse processo é reforçado por outras leis e mecanismos de controle e dominação condensadas na política indígena, cujo objetivo é tornar os mapuches cidadãos chilenos com direitos e deveres. Simultaneamente, outras leis entram em vigor e conseguem se impor progressivamente sobre as reduções e expandir, assim, o sentido de nacionalidade chilena sobre uma área que até 1880 não formava parte do território nacional. Para o povo mapuche, esse processo significa, mais uma vez, uma dispersão geográfica, uma imposição de formas de propriedade de terras, que é alheia à sua forma de vida, e um sistema educacional que anula e nega o reconhecimento mapuche e seus direitos culturais de acordo com suas tradições. A partir desse período, o povo mapuche fica submetido aos poderes do Estado chileno, passando da condição de povo livre à de povo dominado”.

⁶¹ Novamente para indicar a amplitude dessa característica, veja-se que Arzú (2008, p. 210), ao explicar o aprofundamento da exclusão dos povos indígenas após a queda do domínio espanhol na Guatemala, diz que “o racismo foi um elemento-chave no novo Estado liberal oligárquico, no qual o indígena (...) perdeu todos seus direitos e transformou-se num ser invisível”.

301-302), as sociedades latino-americanas pós-Independência, orientadas pelos ideais liberais, tiveram “pretensões a integrar os diferentes grupos étnicos e sociais numa sociedade nacional a fim de fortalecer a unidade política dos novos países”. No entanto, essa pretensão encontrou três barreiras práticas e jurídicas, assim descritas pelo autor (DONGHI, 2014, p. 302):

Três características da sociedade hispano-americana em particular conflitavam com as tendências mais liberais e igualitárias do início do século XIX: a escravidão negra; a discriminação legal, pública e privada, contra os *mestizos*; a divisão da sociedade, tão antiga quanto a própria Conquista, numa *república de espanhóis* e numa *república de índios*, separadas por barreiras que, embora fossem na verdade muito fáceis de transpor, ainda em 1810 continuavam até certo ponto no lugar.
(itálicos no original)

Essa fórmula mista entre um Estado pretensamente neutro e um regime jurídico discriminador apenas aumentou o fosso de separação que imperava nas sociedades latino-americanas. Inspirados no liberalismo, como já pontuado, esses Estados nascentes apoiaram os direitos fundamentais das novas Constituições em pilares meramente individuais, rompendo com a tradição de sociabilidade coletiva (especialmente em termos de propriedade da terra⁶²) que marcava os povos originários; de maneira ainda mais relevante, organizaram o direito nacional sob padronização e homogeneidade⁶³, adotando um monismo jurídico⁶⁴ que se amparava na ideia da monoculturalidade e na defesa da existência de uma nação única dentro do território estatal. As diferenças de instituições e formas de vida eram tendenciosamente invisíveis a (ou tornadas invisíveis por) um Estado que, sob ares de pretensa neutralidade, assumiu sua parte no conflito, usando como direito “nacional” e lei “comum” o modelo ocidental

⁶² “A luta contra as bases de reprodução de comunidades indígenas foi uma prática de eliminação, cuja argumentação consiste em tornar irreconciliáveis a propriedade privada, intrinsecamente associada ao progresso, e a propriedade comunal, ‘obstáculo’ para o desenvolvimento, cujas terras estão ‘condenadas, se não a uma perpétua esterilidade, ao menos ao cultivo mais descuidado e menos útil ao público’.” (GUERRERO; IZQUIERDO; PINEDA, 2008, p. 262). Na mesma linha, Safford (2014, p. 333).

⁶³ Em verdade, uma homogeneidade na exclusão, já que a imensa maioria das populações estava alheia às decisões políticas mais relevantes pela construção das barreiras de instrução, censitárias, entre outras.

⁶⁴ Ainda que breve, o ideal do monismo jurídico moderno é assim sintetizado e criticado por Santos (2015, p. 195, tradução livre): “A simetria liberal moderna – todo o Estado é de direito e todo o direito é do Estado – é uma das grandes inovações da modernidade ocidental. É também uma simetria muito problemática não apenas porque desconhece toda a diversidade de direitos não estatais existentes nas sociedades, senão também porque afirma a autonomia do direito em relação ao político no mesmo processo em que faz depender sua validade do Estado”.

e europeu de pensar juridicamente, e que promoveu lutas de assimilação, incorporação e conversão de alguns povos indígenas, e de destruição dos demais (os considerados “hostis” e “bárbaros”)⁶⁵.

Esse monismo jurídico de feições coloniais, inspirado pela ideia de uma cultura nacional única, pretendeu a afirmação de uma só forma jurídica como instrumento aplicável a todo o Estado. Não se falava (e, nessa ótica monista, ainda não se fala, mesmo contemporaneamente) em convivência entre sistemas de propriedade individual de terras e seu uso tradicional e coletivo, por exemplo, ou na adoção de metodologias de educação multilinguística ou pluriétnica⁶⁶; ademais, a centralização do modelo aparece quando se tem em mente que toda a resolução de conflitos de interesses (estivessem os indígenas presentes ou não) era confiada apenas ao aparato oficial Estado, por suas instituições, sua língua única⁶⁷ e sua cultura hegemônica, a quem incumbia a aplicação de um direito de matriz ocidental e europeia.

Como o direito aplicado era o ocidental-europeu, como a cultura “nacional” foi a dos colonizadores (adotada pela elite *criolla* como sua própria), e como se construiu discursivamente a ideia do índio atrasado e selvagem, a tutela foi o modo prioritário de desenvolvimento dessa relação entre indígenas e Estado. Qualquer perspectiva de autodeterminação foi abandonada pela constatação de que os indígenas seriam incapazes de avançar nos limites estritos (em termos culturais, econômicos e jurídicos) que o Estado nacional lhes dava.

⁶⁵ Para dar ideia da força dos ideais de progresso e do profundo racismo que marcou os Estados nacionais emergentes, Arzú (2008, p. 210) refere que “a imagem reiterada de um indígena com aspecto ‘degradante e embrutecido (...) que permanece na mais crassa ignorância’, e sua repetição mecânica, operou tanto para excluir o indígena da nova nação como para culpá-lo pela falta de progresso e engrandecimento”.

⁶⁶ O abandono da população indígena na Bolívia, em termos educacionais, até meados do século XX, é retratado por Klein (2013, p. 382), segundo quem os indígenas permaneceram completamente distanciados da educação formal das elites bolivianas. Veja-se: “Além disso, por falta de ensino público na zona rural antes da década de 1930, a massa da população rural permaneceu analfabeta, com a grande maioria ignorando a própria língua nacional. O idioma predominante continuou sendo o quíchua, com o aimará ocupando o segundo lugar”. Percebe-se, com isso, que a relação de estranhamento tinha dois caminhos complementares: a população indígena, sem conhecimento do espanhol, não influía nos desígnios do Estado nacional, ao mesmo tempo que não se dava relevância à sua expressão cultural nas línguas tradicionais.

⁶⁷ Quando se aduz que a adoção de uma língua como padrão cultural significou a exclusão de outras alternativas, basta que se pense num país como a Bolívia, que, em fins do século XIX, ainda tinha a grande maioria de sua população falando outros idiomas. Isso fica claro no seguinte relato de Klein (2013, p. 383): “Os governos civis da Bolívia que foram constituídos depois de 1880 tiveram como base de apoio uma pequena porcentagem da população nacional. Para todos os efeitos, esse apoio provinha unicamente dos falantes de espanhol, *no máximo um quarto da população do país*” (itálico nosso).

O problema desse modo de ser e pensar é que as formas de vida dos povos originários nem sempre (ou melhor, quase nunca) adaptaram-se às exigências do direito ocidental europeu. Por exemplo, a noção de *indivíduo* como núcleo fundamental que perpassa as relações entre a sociedade e o Estado moderno (ainda hoje peça chave no raciocínio jurídico ocidental), que está na base da afirmação dos direitos fundamentais individuais de cunho essencialmente negativo (então os únicos positivados), não encontrou eco na estrutura social dos povos originários, amparada numa maneira completamente distinta e coletiva de organização comunitária. Outras exigências religiosas e institucionais da época, com sua vertente profundamente católica, patriarcal e censitária, completavam um quadro de inteiro descasamento entre as formas oficiais do direito estatal e o modo de viver de enormes parcelas das populações dos países da região, não raro majoritárias⁶⁸, mas largamente marginalizadas em termos de peso e participação no exercício do poder político.

Obviamente, portanto, o colonialismo latino-americano não se disseminou apenas nas estratégias discursivas que estavam em sua base⁶⁹. Por isso é que Yri-goyen Fajardo (2006, p. 546, tradução livre) chega a afirmar que o constitucionalismo liberal teria “como objetivo a submissão do indígena, isto é, o despojo de seus territórios, a segurança de sua subordinação política, e sua anulação cultural”, exemplificando a relação complexa entre os Estados nacionais e as nações indígenas pela exposição dos modelos nos EUA (segregacionista de tutela de nações domésticas), na Venezuela (liberal assimilacionista), na Colômbia (modelos missionários e civilizatórios), entre outros. Seu destaque é para a permanência de formas de ataque aos elementos de coesão coletiva e busca de assimilação indígena (YRIGOYEN FAJARDO, 2006, p. 546-548).

⁶⁸ “No momento da independência, John Barclay Pentland, um observador inglês, estimava a população da Bolívia em 1.100.000 habitantes, dos quais 800 mil índios, 200 mil brancos, 100 *mestizos* ou *cholos* (de sangue misto), 4.700 escravos negros e 2.300 negros libertos. É provável que não mais de 20 por cento falassem espanhol: a grande maioria falavam o quíchua e o aimará” (BONILLA, 2015, p. 569).

⁶⁹ Chivi Vargas (2015, p. 222) refere-se aos traços coloniais no constitucionalismo da Bolívia até o século XXI, fazendo-o a partir de sua institucionalização e pela alusão à continuidade de uma visão eurocêntrica e ocidental que andaria lado a lado com o silêncio forçado a que foram submetidas as comunidades originárias. Segundo enxerga, até recentemente, a constituição sempre teria sido “‘copiada’ por masculinos, brancos, proprietários, letrados, por meio do dinheiro ou pela força das armas, [que] dispôs a negação da única maioria nacional: a maioria indígena” (CHIVI VARGAS, 2015, p. 222, tradução livre). Para ele, a negação das “formas governativas; [d]a propriedade coletiva como suporte da individual; [d]o manejo dos recursos naturais; [d]a participação na vida política do país; [d]a distribuição dos bens em tempos de bonança e de pobreza; [e d]a administração territorial do equilíbrio” (CHIVI VARGAS, 2015, p. 222, tradução livre) teriam sido constâncias no constitucionalismo boliviano até a recente modificação paradigmática.

Donghi (2014, p. 304-305) vai além. Ao destacar a completa repulsa que as sociedades nacionais emergentes tinham ao reconhecimento de direitos próprios dos indígenas sobre suas terras e modos de vida (o que significaria impedir a incorporação da terra e da mão de obra indígena à economia de mercado), indica que “a própria noção de uma *república de índios* separada e paralela repugnava à nova ordem, que rejeitava qualquer método alternativo de reconhecimento legal e político de um modo de vida específico dos índios” (itálicos no original)⁷⁰.

O processo de assimilação das populações indígenas pela sociedade nacional alcançou relativo consenso entre as elites políticas e econômicas na América Latina ao longo do século XIX. Safford (2014, p. 374) destaca que a incorporação dos indígenas sob perspectiva liberal e a divisão de suas terras foram assumidas como etapas necessárias para a construção dos Estados nacionais, e que somente a partir de 1860 é que começaram a surgir as primeiras vozes dissonantes, que passaram a reconhecer “efetivamente os resultados devastadores dessa reforma [da propriedade indígena], que privou os índios de suas terras e os reduziu à mais miserável pobreza”.

Essas heranças coloniais – monismo jurídico, nacionalidade monocultural e cidadania censitária, amparadas em ideias de enfrentamento, assimilação e dissolução dos povos pelo tratamento individualizado de cada indígena, cujo resultado também foi seu empobrecimento extremo –, foram apenas parcialmente equacionadas pela sucessão do paradigma⁷¹ liberal pelo constitucionalismo social, que, substituindo a perspectiva assimilacionista, passou a reconhecer sujeitos coletivos e a atribuir uma nova categoria de direitos não puramente individuais (os direitos econômicos, sociais e culturais) à população.

⁷⁰ O mesmo autor pontua, no entanto, que haveria um descasamento entre a relativa estabilidade social (continuidade de relações comunitárias entre indígenas) antes e após a Independência e o *status* jurídico oficial que as ordens dos novos países teriam confiado a esses povos. Apesar das discriminações legais, para ele, “o efetivo isolamento econômico, por exemplo, da região andina – é provavelmente a principal explicação para a estabilidade social dessas áreas habitadas por uma maioria esmagadora de índios” (DONGHI, 2014, p. 305). Esse entendimento alinha-se às observações já citadas de Bonilla (2015, p. 572-582) e Klein (2013, p. 381), para quem as propriedades indígenas e o caráter coletivo de suas comunidades foi respeitado enquanto representou alguma vantagem para o Estado (no caso boliviano, enquanto gerou renda tributária para o governo).

⁷¹ Na linha teórica aqui adotada, um paradigma é um “pano de fundo não temático” que influencia, de forma direta, a compreensão que todos os atores sociais têm do direito e da sociedade numa determinada época (HABERMAS, 2003a, p. 131). Corresponde a um acúmulo de conhecimentos, pré-compreensões e entendimentos que auxilia a interpretação do direito e a própria identificação de problemas e questões a serem juridicamente tratadas.

No entanto, diz-se que a herança colonial foi superada apenas em parte porque o novo paradigma partiu de uma intenção *integracionista* em relação aos indígenas, sem quaisquer propostas de ruptura com o monismo jurídico e com a monoculturalidade, mantendo-se o império do Estado e a primazia de suas instituições ocidentais oficiais para criar, interpretar e aplicar o direito.

Para Yrigoyen Fajardo (2006, p. 550-554), a mudança de papel do Estado e dos direitos, e a entrada em cena de sujeitos coletivos, tem profundo impacto. Afirma que “o constitucionalismo social possibilita o reconhecimento legal do sujeito coletivo indígena, direitos específicos ou especiais de caráter protetor, e o desenvolvimento de políticas proativas ou intervencionistas do Estado em favor de direitos sociais da população indígena. Este é o contexto de aparição do *indigenismo integracionista*” (YRIGOYEN FAJARDO, 2006, p. 550, tradução livre, destaques no original).

Nessa fase, houve uma profunda ligação do “tema indígena” com seus aspectos socioeconômicos. Em estudo sobre os trabalhos que levaram à promulgação da Constituição de 1938 na Bolívia, Klein (1966, p. 274-276) destaca que a luta da esquerda estava centrada na garantia de terra para os indígenas⁷²; de acordo com seu relato, os líderes da esquerda, Walter Guevara Arce e Alfredo Arratia, “em sua defesa da comunidade e em seus ataques aos latifúndios, reforçaram a tese de Mariátegui, de que o problema do índio é o problema da terra, e não uma questão de educação ou outra qualquer” (KLEIN, 1966, p. 274, tradução livre).

A solução da questão indígena foi pensada a partir da promoção de novas políticas públicas e de novas formas de reconhecimento⁷³, inclusive com a aceitação

⁷² Discutindo o papel desempenhado pelos socialistas na Assembleia Constituinte boliviana de 1938, veja-se a narrativa de Klein (1966, p. 275, tradução livre), que faz alusão à proposta de reconhecimento do *caráter coletivo das propriedades indígenas*: “Guevara Arce prosseguiu com a ameaça profética de que se a Convenção não adotasse as disposições constitucionais sobre uma reforma agrária pacífica, então, algum dia, um partido socialista revolucionário imporá pelo sangue uma solução ainda mais revolucionária para a nação. ‘Se hoje nós não fizermos essa revolução pacífica, amanhã virá a revolução violenta...’. A legislação que eles propuseram para o *campesino*, termo que os esquerdistas deliberadamente usavam para designar os indígenas, era uma grande proposta legislativa radical que teria não apenas reconhecido a personalidade legal da comunidade, mas propunha uma completa reforma agrária, dispondo que 50 indígenas poderiam pleitear a expropriação de um latifúndio que seria a eles destinado pelo Estado” (itálico no original).

⁷³ Destaque-se, no entanto, como registro necessário, que a América Latina não tratou o tema indígena de igual forma. Qualquer pretensão de homogeneidade e linearidade, como já destacado em vários momentos deste trabalho, é equivocada. Por exemplo, quanto ao Chile e, em larga medida, à Argentina, Yrigoyen Fajardo (2006, p. 553) – referindo-se à mesma época em que os países Centro-Andinos enveredam pelo modelo social aqui abordado – chega a falar na continuidade do *constitucionalismo missionário*, pelo qual o tratamento dispensado aos indígenas não conquistados na era colonial deu-se pelos expedientes da guerra e da ausência constitucional, com a adoção de legislação especial a eles aplicável posteriormente acompanhada por uma política de assimilação, redução e isolamento.

e o incentivo de um pluralismo *subordinado*, já que, nessa fase, a relação entre Estado e direito (monismo jurídico) ainda não havia sido alvo de contestação. O constitucionalismo social constituiu-se, inclusive, pela aceitação de certos costumes indígenas, mas ainda sem incorporação da integralidade do sistema jurídico das comunidades tradicionais em igualdade de condições quando considerados em face do direito estatal, que desenvolveu normas especiais para o tratamento dos indígenas⁷⁴.

Para Yrigoyen Fajardo (2015), o paradigma social integracionista apenas sofreu uma contestação efetiva quando se iniciou o processo de mudanças que resultou naquilo que ela chama de *horizontes do constitucionalismo pluralista*, que seriam os paradigmas do constitucionalismo multicultural, do constitucionalismo pluricultural e do constitucionalismo plurinacional⁷⁵. A sucessão de reformas e alterações paradigmáticas pós-constitucionalismo social preparou o caminho para transformações no perfil de algumas das experiências constitucionais da região e de sua relação com o monismo jurídico e com a centralidade do elemento estatal para o direito⁷⁶.

⁷⁴ Sintetiza o período a descrição realizada por Brandão (2015, p. 27-28), para quem “[o] constitucionalismo social questionou o marco do constitucionalismo liberal, assimilacionista e individualista, ampliando e reconhecendo direitos coletivos dos povos indígenas. Todavia, o seu objetivo era integrar os indígenas ao Estado e ao mercado, sem romper com a identidade do Estado-nação. Ou seja, não se questionou a monoculturalidade e a tutela estatal sobre os povos indígenas. Todas essas características refletem uma forte lógica econômica. Para além da alta carga culturalmente homogênea e do componente religioso, tinha a clara intenção de anexar terras e retirar dos indígenas os seus territórios ancestrais, disponibilizando para a dinâmica mercadológica esses territórios”.

⁷⁵ Seguiremos, no restante desta abordagem inicial sobre o colonialismo, com os aportes teóricos de Yrigoyen Fajardo (2015) sobre os horizontes do constitucionalismo pluralista, sem deixar de destacar que outros autores contribuem para o estudo do tema e que suas perspectivas também oferecem importantes marcos analíticos. Por exemplo, Rodríguez Garavito e Baquero Díaz (2015, p. 40-44) enxergam a existência de três paradigmas na relação entre o Estado e os povos indígenas, quais sejam: o liberal integracionista, o multiculturalismo *hegemônico* e o multiculturalismo *contra-hegemônico*. Em relação ao integracionismo liberal, sua linha de explicação é semelhante àquela que já foi apresentada acima. O que é distintivo em sua teoria é o esclarecimento sobre o que marcaria os paradigmas remanescentes. Em sua visão, o multiculturalismo hegemônico separaria as demandas de redistribuição das de reconhecimento, privilegiando as últimas e adotando um viés essencialmente *procedimentalista* dos direitos indígenas (em que o mero cumprimento de etapas de consulta, por exemplo, já seria suficiente para considerar que sua voz foi ouvida). A seu turno, o paradigma multicultural contra-hegemônico estaria amparado, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas de 2007, aprovada pela ONU, e daria ênfase a uma versão maximizada de pleitos por reconhecimento e redistribuição, como o direito à autodeterminação, as demandas de reparação material por impactos sobre terras comunais indígenas, a exigência de prévio consentimento, entre outros. Noutra obra, aprofundando esses aportes, Rodríguez Garavito (2012, p. 46-47), no contexto de uma ampla crítica à sistemática de consulta aos povos indígenas adotada em muitos países latino-americanos que incorporam de alguma forma o multiculturalismo a seus ordenamentos jurídicos, aponta a falta de garantia de direitos efetivos, visto que não se enfrentam as causas estruturais da desigualdade e nem se dá poder de decisão às comunidades.

⁷⁶ Destaque-se, no entanto, que a herança centralista e monista era (e ainda é) extremamente forte e enraizada nos ordenamentos jurídicos da região, e as aberturas oferecidas ao pluralismo ainda são incipientes e contramajoritárias.

O longo período do constitucionalismo social encontrou no ciclo multicultural da década de 1980 a sua primeira contestação. Esse ciclo partiu do reconhecimento da diversidade cultural e linguística das sociedades latino-americanas, e do direito indígena à identidade cultural coletiva e a um território próprio, embora ainda não enveredasse pelo reconhecimento explícito do pluralismo jurídico. São Constituições desse ciclo, de acordo com Yrigoyen Fajardo (2015), as do Canadá, de 1982, da Guatemala, de 1985, da Nicarágua, de 1987, e do Brasil, de 1988, a respeito da qual diz situar-se no marco do debate sobre a revisão do Convênio 107 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), apresentando-se no limiar de uma nova etapa de reconhecimentos em relação aos povos indígenas (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 38).

Posteriormente, o segundo ciclo do constitucionalismo pluricultural, partindo de elementos múltiplos, como o avanço do multiculturalismo como teoria que justifica a luta por direitos das comunidades tradicionais, a realização de reformas no Judiciário para dar prioridade a formas alternativas de composição de conflitos, a propagação de demandas indígenas por território e autonomia, etc. (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 38-39), passou a entrar em cena o reconhecimento da “nação multiétnica/multicultural” e do “Estado pluricultural”.

Essa foi a fase em que se deu a incorporação de novos direitos no marco da normatização construída pelo Convênio n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁷⁷. Foram consagrados, entre outros, direitos como a oficialização de idiomas indígenas, o acesso à educação bilíngue pluricultural, a possibilidade de novas

⁷⁷ Esse destaque para o Convênio 169 da OIT não se dá sem críticas. Por exemplo, Rodríguez Garavito (2012, p. 41-47) identifica nesse diploma a consagração exclusiva de direitos de *consulta* a povos indígenas a respeito de empreendimentos econômicos que lhes tragam impactos diretos ou indiretos, sem se exigir o seu *consentimento* livre, prévio e informado (avanço que teria vindo muito mais tarde, no marco da Declaração da ONU de 2007). Ou seja, a formalidade da consulta dispensaria qualquer atribuição de caráter vinculante às deliberações das comunidades, povos e nações, o que demonstraria que o Convênio 169 daria prioridade ao desenvolvimento econômico em detrimento da autodeterminação dos povos. Sob outro olhar crítico, há quem argumente que o Convênio 169 permanece preso a uma relação de externalidade e diferenciação que separaria direitos humanos de direitos indígenas. Veja-se: “As mesmas limitações são evidentes na versão da consulta que foi incorporada nas legislações e práticas da maioria dos Estados que ratificaram o Convênio 169. Nessa versão dominante, portanto, a CPLI [consulta prévia, livre e informada] é uma peça central do multiculturalismo neoliberal, isto é, do regime jurídico que reconhece os direitos culturais, mas nega, *de facto* ou *de jure*, ‘o controle dos recursos que são necessários para tornar reais esses direitos’ (Hale 2005: 13). Trata-se do multiculturalismo e da consulta que predominam inclusive em muitos dos países latino-americanos que se uniram à onda do constitucionalismo multicultural e ao desenvolvimento étnico, sem que eles tenham implicado enfrentamento às causas estruturais da exclusão dos povos indígenas nem a criação de formas de participação com poder de decisão (Sieder 2002)” (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2012, p. 46-47, tradução livre).

formas de participação e consulta sobre temas de interesse das comunidades indígenas, etc. (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 38).

Foi esse período, ainda, que inaugurou as primeiras rupturas com o monismo jurídico, que se apresentaram sob a forma de concessões de exercício de poder por parte de autoridades indígenas, e da chancela estatal a procedimentos de seu direito consuetudinário. O que ainda não aconteceu nesse momento, no entanto, foi o abandono da tutela estatal de raízes seculares, e exercida desde a conquista espanhola, cujas limitações não permitiram que se enxergasse essa incipiente e pontual abertura para o pluralismo como algo amplamente disseminado, orgânico e sistemático⁷⁸. A jurisdição indígena, por exemplo, ainda foi tratada por essas Constituições como “especial” e distinta da “comum/geral”, características atribuídas apenas à justiça e ao direito *não indígenas*. Brandão (2015, p. 31) entende que se criou “uma espécie de ‘pluralismo jurídico subordinado colonial’”, representado por “cláusulas de freio” que são incorporadas nos textos constitucionais como limites aos direitos indígenas”, em que, “na prática, os conflitos [entre o direito indígena e o direito estatal] passam a ser decididos pela jurisdição ordinária, ou seja, sem soluções adequadas interculturalmente para a resolução dessas colisões”⁷⁹.

No entanto, para Yrigoyen Fajardo (2015), esse período pluricultural não foi apenas constituído por avanços em termos de modificações inclusivas para as nações indígenas na América Latina. Coincidiu, no plano interno, com a adoção de políticas

⁷⁸ “A novidade mais importante desse ciclo é que as constituições introduzem fórmulas de pluralismo jurídico, logrando romper com a identidade Estado-direito ou o monismo jurídico, isto é, a ideia de que só é ‘direito’ o sistema de normas produzido pelos órgãos soberanos do Estado (o Legislativo, o Judiciário e o Executivo). As constituições desse ciclo reconhecem autoridades indígenas, suas próprias normas e procedimentos ou seu direito consuetudinário e funções jurisdicionais ou de justiça. A partir desses reconhecimentos põe-se em questão a visão clássica de soberania e o monopólio que as constituições consignavam aos ‘poderes ou órgãos soberanos’ do Estado para a produção do direito e da violência legítima. As constituições pluralizam as fontes de produção legal do direito e da violência legítima, pois as 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, sob controle constitucional. Sem embargo, trata-se de fórmulas não isentas de limitações e nem sempre são introduzidas de modo orgânico e sistemático. Esse modelo se expande na América Central e do Sul (Colômbia 1991, México 1992, Paraguai 1992, Peru 1993, Bolívia 1994, Argentina 1994, Equador 1996 e 1998 e Venezuela 1999)” (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 38-39, tradução livre).

⁷⁹ Adiante em sua obra, o mesmo autor comenta a necessidade de interpretação intercultural do direito, pontuando o seguinte em relação à aplicabilidade do direito indígena: “Se por um lado não seria desejável a criação de um mundo apartado, sem diálogo com as normas internacionais e constitucionais, por outro, tal previsão constitucional pode ceifar qualquer possibilidade de verdadeira autonomia indígena. O grande desafio, portanto, é interpretar interculturalmente as normas constitucionais que, como desenvolveremos no último capítulo, têm o Tribunal Constitucional Plurinacional Boliviano como uma alternativa intercultural para esse conflito” (BRANDÃO, 2015, p. 31-32).

de reestruturação do Estado na onda do que vários autores indicam como *neoliberalismo*⁸⁰, que teria sido determinante para a contração de direitos sociais, a flexibilização dos mercados e, diretamente, em termos de garantias indígenas, a realização de despojos territoriais, o que acabou por impedir a plena efetividade dos novos direitos, em vista, também, da ausência de mecanismos de efetivação que fossem capazes de tirá-los do papel⁸¹.

Essa falta de articulação entre a outorga de direitos e a organização jurídica (formal) dos países latino-americanos é parte de um problema que diz respeito à limitada eficácia de reformas que se preocupam com a atribuição de direitos e posições jurídicas ativas a seus destinatários sem uma modificação efetiva nos mecanismos orgânicos de aplicação da Constituição e da legislação que a regulamenta. Yrigoyen Fajardo (2015, p. 39) trata de um exemplo bastante crítico nesse particular, que é a falta de efetividade do direito de consulta aos indígenas incluído em diversas Constituições da região diante da ausência de sua regulamentação efetiva e aplicação prática. Isso leva a que, não raro, os Poderes Legislativos dos países sigam reivindicando soberania sobre matérias cuja definição deveria ser exercida (isolada ou conjuntamente) de forma autônoma pelos índios, dada a potencialidade de serem diretamente afetados. Serão explorados, no segundo capítulo deste trabalho, conflitos nessa seara como exemplo das dificuldades para a efetivação de direitos quando a estrutura e a

⁸⁰ A aplicação das medidas neoliberais teve peso significativo nos processos constituintes subsequentes, como será amplamente estudado no Capítulo 2 desta tese. Apenas para exemplificar, Leonel Júnior (2015, p. 59-78), que examina o ponto sob uma ótica marxista, é um dos que destaca a relevância da luta contra as medidas de reestruturação do Estado para a articulação das forças políticas que estiveram no nascedouro do ciclo constitucional seguinte. Em complemento, escrevendo sobre as medidas neoliberais aplicadas por governos equatorianos nas últimas duas décadas do século XX, Ayala Mora (2015, p. 571) anota que “[o] descontentamento e a mobilização social surgiram em consequência do peso da crise sobre a população. (...) Durante a década de 1990, vários levantes não só resultaram no reconhecimento dos direitos coletivos indígenas, mas também enfrentaram a aplicação de medidas enérgicas de ajuste econômico e a privatização das empresas públicas”.

⁸¹ “A adoção do multiculturalismo e dos direitos indígenas nos anos noventa deu-se paralelamente a outras reformas em sede constitucional destinadas a facilitar a implementação de políticas neoliberais no marco da globalização. Isso incluiu a contração do papel social do Estado e dos direitos sociais, a flexibilização de mercados e a abertura às transnacionais, como na Bolívia e no Peru. Assim, por exemplo, a Constituição peruana de 1993, se reconheceu por um lado o caráter pluricultural do Estado e o pluralismo jurídico, por outro, eliminou as garantias de inalienabilidade, imprescritibilidade e impossibilidade de embargo que tinham as terras indígenas desde as constituições de 1920 e 1930. Na prática, isso possibilitou que um grande número de corporações transnacionais instalasse-se nos territórios indígenas para realizar atividades extrativas, dando lugar a novas formas de despojo territorial, como não ocorria desde o século XIX. É dizer, a simultânea adoção de posições neoliberais e direitos indígenas nas constituições, entre outros fatores, teve como consequência prática a neutralização dos novos direitos conquistados. Some-se a isso outros fatores, como violência interna, ações de poderes materiais locais, narcotráfico, paramilitares, etc.” (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 39, tradução livre).

prática jurídica não são transformadas em conjunto, desafios que se apresentam até hoje aos novos paradigmas constitucionais na América Latina⁸².

Por fim, o terceiro ciclo – que também será alvo de preocupação específica no segundo capítulo deste trabalho, quando do exame mais minucioso dos projetos constitucionais do Equador e da Bolívia – é o que traz a ideia de *plurinacionalidade* para o centro da organização constitucional do país. Esse constitucionalismo plurinacional, segundo seus defensores, procuraria romper com a lógica de colonialidade do poder e abandonar a ideia de grupos indígenas como meras coletividades; sua proposta de base seria a refundação do Estado a partir do reconhecimento de *nações indígenas*⁸³ preexistentes ao próprio corpo político estatal e portadoras da qualidade de sujeitos constituintes que não se submetem a qualquer tipo de tutela, vista a superação da visão de atraso, subalternidade, dependência e incapacidade que marca a narrativa até então vigente (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 46-48).

Como já antecipado, lutas sociais de peso (como as Guerras da Água e do Gás, na Bolívia, ou a mobilização contra as medidas de ajuste e que proporcionaram a queda de sucessivos Presidentes, no Equador) levaram à consagração de novos direitos também com matriz indígena (bem viver ou viver bem, direito à água e à segurança alimentar, entre outros), e trouxeram para o centro das normas sobre direitos constitucionais as influências da cosmovisão indígena. Elementos vistos como passíveis de mera apropriação e utilização – como a natureza – ganharam novos significados, inclusive pela reversão de seu papel e pela consagração de direitos próprios⁸⁴.

⁸² “Dessa forma, esse segundo ciclo trouxe avanços importantes para a questão indígena na América Latina, mas com limites epistemológicos e institucionais latentes na afirmação e garantia dos povos indígenas, tendo em vista que a constitucionalização desses direitos não foi acompanhada de mecanismos institucionais que efetivassem tais avanços. Além disso, essas conquistas constitucionais não foram traduzidas em avanços reais para as comunidades indígenas, tendo em vista o concomitante avanço de políticas neoliberais que acabaram por bloquear aqueles progressos no campo constitucional” (BRANDÃO, 2015, p. 32).

⁸³ Obviamente, há dificuldades decorrentes da criação de uma nova noção de pertencimento em razão da plurinacionalidade. Uma abordagem interessante sobre os conflitos causados pelas propostas de *cidadania diferenciada* (*differentiated citizenship*) e os limites da resposta jurídica a eles oferecida, ainda que centrada em problemas vividos sob outras realidades nacionais, pode ser encontrada em Rosenfeld (2010, p. 227-233).

⁸⁴ “Após a crise do modelo de ajuste estrutural e das políticas neoliberais, a população em geral reclama do Estado direitos sociais e um papel ativo frente às transnacionais e aos poderes materiais. Esta demanda traduz-se em novos direitos sociais que incorporam a visão indígena, como o direito à água, ao ‘bem viver’, à segurança alimentar, entre outros. E, assim mesmo, reconhecem o exercício do direito próprio no marco da cosmovisão indígena. Adicionalmente, a Constituição do Equador incorpora direitos para novos sujeitos, como a natureza (a ‘pachamama’, os cursos d’água), por fora da sistemática homocêntrica ocidental” (YRIGOYEN FAJARDO, 2015, p. 47, tradução livre).

Relevante para esta etapa do trabalho é o marco representado pela *oficialização* do pluralismo jurídico⁸⁵, que resulta na institucionalização do exercício de uma justiça indígena. Assim, a partir desse novo plexo normativo, não apenas se incorporam elementos de interculturalidade na produção e no discurso do direito, como se reconhecem mecanismos *institucionais* efetivos de aplicação desse direito descentralizado e pluralístico.

Novos princípios de organização do poder, situados no âmbito da diversidade, da igual dignidade dos povos e da interculturalidade, permitem, na Bolívia, a afirmação de uma jurisdição indígena com competências privativas e até mesmo de instituições oficiais notoriamente plurinacionais, como é o caso do Tribunal Constitucional Plurinacional ou da Assembleia Legislativa Plurinacional. Incentiva-se a edição de normas com direitos a novas formas de participação direta (consultas, exercício de democracia direta por deliberações comunitárias, etc.), criam-se oportunidades para o surgimento de um direito de conteúdo distinto, mas não subalterno, e, talvez de forma bastante inovadora, conjuga-se, ainda que de maneira incipiente (e restrita ao caso boliviano, como dito), a modificação *institucional* do Estado.

O que caracteriza esse pluralismo jurídico, para Wolkmer (2015, p. 254), é o reconhecimento do valor da *diversidade* e da *diferença*, cuja teoria parte da “existência de mais de uma realidade, de múltiplas formas de ação prática e da diversidade de campos sociais ou culturais com particularidade própria, ou seja, envolve o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si”. Prossegue, no mesmo escrito, esclarecendo os princípios que orientam esse pluralismo, fazendo-o da seguinte forma (WOLKMER, 2015, p. 254, *itálicos no original*):

Dentre alguns de seus princípios valorativos, assinala-se: 1) a *autonomia*, poder intrínseco aos vários grupos, concebido como independente do poder central; 2) a *descentralização*, deslocamento do centro decisório para esferas

⁸⁵ Destaque-se, como aporte crítico necessário, que Neves (2003) não vê como factível falar em *pluralismo jurídico* em países “periféricos”. Isso porque, nessa realidade periférica, outros campos, como a economia e o poder, não funcionariam apenas como ambiente no qual o direito operaria, mas influenciariam e misturar-se-iam decisivamente com questões jurídicas (o que indicaria a ausência de autonomia-identidade completa do direito). O problema em Estados como os latino-americanos, para o autor, não apareceria na construção dos textos normativos, mas na aplicação do direito (NEVES, 2003, p. 273), já que o pluralismo – entendido como afirmação de juridicidades alternativas ao Estado – teria dificuldades para afirmar-se num contexto em que está em xeque a própria construção jurídica desse Estado, que acaba por ser colonizada por particularismos, casuísmos, privilégios e influxos políticos e econômicos que obstam a diferenciação funcional do direito (NEVES, 2003, p. 274; 277). A única forma de superar essa estruturação seria a busca pelo reforço da cidadania pela propagação do código do direito de forma não personalista e excludente (NEVES, 2003, p. 284). Lopes (2003, p. 224) é outro que entende ser inapropriada a alusão a pluralismo jurídico em nossa realidade latino-americana, preferindo valer-se da expressão *paralelismo jurídico* para designar uma específica forma de se ignorar o direito vigente, com profundos impactos sobre sua eficácia.

locais e fragmentárias; 3) a *participação*, intervenção dos grupos, sobretudo daqueles minoritários, no processo decisório; 4) o *localismo*, privilégio que o poder local assume diante do poder central; 5) a *diversidade*, privilégio que se dá à diferença, e não à homogeneidade; e, finalmente, 6) a *tolerância*, ou seja, o estabelecimento de uma estrutura de convivência entre os vários grupos baseada em regras “pautadas pelo espírito de indulgência e pela prática da moderação”.

Essa quebra de perspectiva do *monismo jurídico* (oficial) é, para os objetivos desta tese, um elemento central de abalo da organização jurídica tradicional representada pelas novas experiências constitucionais. Mas é bom que se destaque que a estrutura centralista e centrípeta do direito moderno – aqui tratada como uma herança colonial em relação às populações indígenas originárias, cujas tradições e formas de vida foram desprezadas e rejeitadas por séculos – é, ainda, largamente majoritária em toda a América Latina, assim como o são as permanências de discursos segregacionistas e hierarquizantes.

Até aqui, apesar de avanços inegáveis em toda a região, apenas dois países latino-americanos abriram-se amplamente ao pluralismo para firmá-lo como princípio fundante de suas ordens constitucionais (com problemas de aplicação e de institucionalização em ambos, mas especialmente no Equador, como veremos), ao passo que a grande maioria dos países do continente – em termos de literatura jurídica, prática jurisprudencial e disposições normativas – permanece atrelada a um direito que segue relegando todas as demais produções normativas alternativas às margens do sistema oficial⁸⁶, o que se alia aos estereótipos e tópicos argumentativos que identificam o direito indígena com “mera” tradição e costume (numa vertente negativa dessas fontes), em oposição a um direito ocidental que seria moderno, positivado e cientificamente organizado. A força centrífuga do pluralismo ainda não teve condições para se impor inteiramente *vis-à-vis* às tendências concentradoras da racionalidade moderna e do direito ocidental por ela patrocinado.

⁸⁶ Como exemplo da persistência dessa visão, em livro que estuda as instituições informais na América Latina, embora antes da promulgação das Constituições do Equador e da Bolívia, Helmke e Levitsky (2006, p. 3) consideram que o direito indígena seria uma espécie de *instituição informal*, dada a sua não oficialidade. A seu turno, O'Donnell (2006, p. 289, tradução livre), escrevendo o posfácio da mesma obra, discorda, considerando que não se pode tratar o direito indígena como uma instituição informal, visto que “esses sistemas legais e instituições indígenas são bastante formalizados, incluindo autoridades indicadas e legitimadas publicamente, procedimentos detalhados, rituais elaborados, sanções regulares e assim por diante. Consequentemente, essas instituições não são apenas conhecidas publicamente, mas são também transparentes, não apenas para aqueles diretamente envolvidos no contexto relevante de interação, mas também para os de fora”. A contradição, pensamos, exemplifica o longo caminho até o reconhecimento da plena eficácia e do igual status do direito indígena nas nações andinas e em toda a América Latina.

E todos esses avanços constitucionais não apareceram sem entraves, obviamente. Gargarella (2013, p. 179-185) aponta a centralidade do tema dos direitos indígenas para as recentes ondas constitucionais na América Latina (pontuando como as lutas das comunidades foram determinantes para a reescrita de seu destino), mas se mostra atento para as dificuldades que o tema carrega consigo⁸⁷. Para ele, são vários os óbices – efetivos e potenciais – que decorrem da incorporação de novos direitos aos textos constitucionais da região, como a necessidade de conversão das demandas indígenas justamente nessa linguagem jurídica, que torna o Judiciário central para sua implementação e, não raro, individualiza temas que são, em sua origem, coletivos, além de “juridificar” questões que são políticas, culturais e assim por diante⁸⁸.

Outras tensões emergem da necessidade de implementação concreta desses direitos, o que repercute em seus custos (por exemplo, os Estados passam a ter que fazer frente a despesas com educação multilíngue, provisão de direitos à saúde e à assistência das comunidades antes desamparadas, etc.). Isso sem se falar num ponto retomado no Capítulo 3 desta tese, relativo às dificuldades decorrentes da oposição entre interesses econômicos de grupos extrativistas e direitos das comunidades afetadas (colocando em polos distintos os mecanismos de inclusão e garantia de direitos, de um lado, e os mecanismos tradicionais e excludentes de tomada de decisão política, de outro), do debate acerca do alcance das autonomias e da regulamentação do controle dos territórios, da aceitação de formas alternativas de resolução de conflitos,

⁸⁷ Por exemplo, aduz que as possibilidades emancipatórias das disposições dessas novas Constituições podem representar grandes desafios à sua implementação, justamente pelo potencial conflitivo que carregam em si, decorrente de sua capacidade de questionar a organização e a distribuição de poder existentes nesses países (GARGARELLA, 2013, p. 183).

⁸⁸ A “juridicização” dos direitos indígenas também é vista sob a já comentada perspectiva crítica desenvolvida por Rodríguez Garavito (2012, p. 21), que a situa no marco de um multiculturalismo hegemônico de despolitização das lutas pela efetivação dos direitos indígenas e de excessivo foco em questões procedimentais. O autor desenvolve o conceito de “*etnicidade.gov*” para elucidar “o processo de juridicização das reivindicações étnicas, que compreende regras muito diversas, desde as regulamentações estatais (por exemplo, os tratados, as leis ou as sentenças sobre os direitos coletivos) até as normas privadas (por exemplo, os códigos de conduta das empresas transnacionais para regular suas relações com grupos indígenas) e as lutas jurídicas dos movimentos sociais (por exemplo, litígios sobre direitos indígenas em tribunais nacionais e internacionais). Rastreio as origens dessa legalidade plural e sustento que o ponto de convergência de seus diversos componentes é a ênfase em assuntos procedimentais e na deliberação entre os atores envolvidos nos conflitos regulatórios, incluindo os povos indígenas. Argumento que essa ênfase reflete uma tendência mais ampla: o domínio da legalidade do ‘paradigma da governança’ (Jessop 1998), que explica o auge de termos como ‘participação’, ‘empoderamento’ e ‘consulta’ em regulações de todo tipo. E mostro que a *etnicidade.gov* é um processo disputado, na medida em que o paradigma da governança tem sido controvertido desde baixo pelo movimento global pelos direitos indígenas das últimas três décadas, que reivindica o princípio de autodeterminação e tem incidido também nas regras nacionais e internacionais sobre os direitos coletivos” (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2012, p. 21, tradução livre).

da maneira pela qual se deve lidar com a história de subjugação e com a falta de tradição constitucional para referir-se à “questão indígena”, e assim por diante.

Assim, a continuidade colonial, em todos os países da região, representada pelos discursos da tutela e da inferioridade, e pela depreciação de sistemas jurídicos não ocidentais, é uma marca inquestionável ainda hoje no direito constitucional latino-americano, e as sucessivas reformas e modificações pelas quais passou a região ainda não lograram lidar definitivamente com essas continuidades.

1.3 A permanência da concentração excludente de poderes como marca institucional da região

Se o monismo jurídico ainda preponderante decorre, fundamentalmente, de uma enraizada herança colonial (discursiva e institucional), amparada na monocultividade e na ausência de visibilidade e valor das diferenças, a estruturação centralista das Constituições latino-americanas, a seu turno, busca suas origens no processo político e jurídico de formação dos Estados nacionais pós-Independência, na primeira metade do século XIX⁸⁹, e em sua prática política e institucional dos últimos 200 anos. É tempo, pois, de nos dedicarmos de forma mais aprofundada a essa história política para conseguir observar os traços de concentração de poderes, hierarquização e elitização que se apresentam em todo o subcontinente. A identificação que se pretende será imprescindível para que, no capítulo subsequente deste trabalho, seja possível estudar as propostas de avanço e as limitações de variadas ordens dos países em que o citado *novo constitucionalismo latino-americano* procura afirmar-se, seus paradoxos constitucionais e em que medida essas condicionantes representam entraves sérios às transformações anunciadas.

⁸⁹ Embora para Gargarella (201-, p. 4-7) o momento imediatamente posterior à independência da região tenha sido mais marcado por experimentações constitucionais. Para o autor, a efetiva fundação institucional deu-se com a estruturação do Estado realizada na fase seguinte, o *constitucionalismo fundacional*, ocorrido na segunda metade do século XIX, do qual mesmo as Constituições contemporâneas ainda seriam tributárias em termos de organização do poder.

As instituições adotadas após o período de Independência das primeiras décadas do século XIX⁹⁰ impactam decisivamente muitos dos desdobramentos constitucionais na América Latina até os dias de hoje. Assim, por exemplo, a experiência presidencial, vivenciada de forma originária pelos Estados Unidos da América, acabou por ser o modelo inspirador da organização dos governos latino-americanos desde então, com poucos desvios e exceções⁹¹. Por isso, é relevante entender o que norteou as opções iniciais dos arquitetos do constitucionalismo latino-americano do início do século XIX como forma de avaliar mais adequadamente a sequência de desenvolvimentos jurídico-institucionais que se seguiu.

Segundo Gargarella (2013, p. 5-7), três foram as linhas políticas e teóricas principais que delinearão os institutos jurídicos e o exercício do poder político no século XIX. Essas correntes seriam o *republicanismo* ou *radicalismo*, o *conservadorismo* e o *liberalismo*.

No *modelo republicano ou radical de constitucionalismo*, as características básicas seriam o *majoritarismo político* e o *populismo moral*. De forma geral, os radicais lutavam por um sistema em que imperasse a vontade geral, obtida a partir de deliberações sociais baseadas em *preceitos majoritários* emanados de uma *cidadania ativa* e constituída sob inspiração de uma *moral pública e cívica* voltada ao firme engajamento político dos cidadãos (GARGARELLA, 2013, p. 7-11).

A seu turno, o *modelo conservador de constitucionalismo* – para cuja descrição Gargarella (2013, p. 11) usa as figuras da *cruz* e da *espada*, que simbolizariam a ênfase na *religião* e na *ordem* – preconizaria o desejo de manutenção da ordem sob um projeto moral abrangente (mantido à força, caso necessário), amparado em duas

⁹⁰ Época em que a questão constitucional ocupou lugar central para os fundadores dos Estados nacionais pós-coloniais. Nesse sentido, veja-se: “A falta de experiência política e administrativa das colônias hispânicas criou, no princípio do século XIX, a necessidade de adotar modelos de organização política provenientes de outras revoluções e determinou uma espécie de hipercentralidade do tema constitucional no debate político” (GARCÍA VILLEGAS; RODRÍGUEZ, 2003, p. 28).

⁹¹ Como já pontuado na introdução deste trabalho, com base em pesquisas como as de Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011), essa fórmula constitucional presidencialista mantém-se relativamente estável até hoje no subcontinente. Acrescentando outras perspectivas, Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012, p. 634-636) narram o processo de adoção do presidencialismo pelas nações latino-americanas, destacando algumas experiências destoantes de forma pontual (como a monarquia brasileira da Constituição de 1824, ou o *executivo plural* da Constituição de Quito de 1812, ou da Constituição da Venezuela de 1811). Indicam, porém, que após algum período de experimentações, o presidencialismo impôs-se como modelo típico da região. Veja-se: “Entre 1821 e 1830, e baseados no modelo da Constituição dos EUA, mas incorporando algumas influências significativas do constitucionalismo espanhol, como a assinatura conjunta de ordens executivas e decretos pelos ministros, a instituição do Conselho de Estado ou governo, ou interpelações parlamentares (muitas das quais sobrevivem até os dias de hoje), o sistema presidencial finalmente foi adotado por quase todos os países latino-americanos” (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 635, tradução livre).

ideias distintas, que eram o *elitismo político* e o *perfeccionismo moral*. Para os conservadores, a sociedade não poderia ser administrada com base em maiorias, eis que a vida social seria regida por certas verdades universais, cujo conhecimento estaria disponível apenas a algumas pessoas (*elitismo*). Em matéria de moral, a defesa era explícita quanto à adoção da *fé católica* (representativa do modo correto de viver), permitindo-se o uso do aparato do Estado para coibir “erros de vida”⁹² (GARGARELLA, 2013, p. 11-14).

Por fim, no *modelo liberal de constitucionalismo*, o equilíbrio de poderes e a neutralidade moral do Estado seriam as marcas distintivas⁹³. O principal objetivo dos teóricos dessa corrente seria a concepção de arranjos constitucionais destinados a evitar *abusos do Estado*. Dentre esses arranjos, encontram-se a *separação de poderes* (com mecanismos institucionais de freios e contrapesos) e a previsão de listas de *direitos individuais* (negativos) *contra o Estado*. Os liberais opunham-se à moral religiosa dos conservadores e à força excessiva que os radicais atribuíam à deliberação coletiva e à capacidade de vincular as escolhas individuais a partir da decisão majoritária. Por isso, defendiam a incondicionalidade dos direitos fundamentais de defesa, numa posição antioletivista e antiestatista centrada no indivíduo e na necessidade de que o Estado se abstinhasse de interferir na maior parte das áreas (GARGARELLA, 2013, p. 14-17).

A articulação entre essas posições políticas permite compreender muitas das engenharias constitucionais latino-americanas do século XIX, cuja primeira metade correspondeu a um período de grande convulsão social, política e econômica, de sorte que nenhum dos modelos constitucionais logrou afirmar-se de maneira pura ou hegemônica⁹⁴. Safford (2014, p. 335-337; 401-403) destaca que, talvez à exceção do rela-

⁹² Esse perfeccionismo teria resultado na tendência de que a interpretação jurídica fosse baseada numa determinada concepção de bem – uma concepção ética, e não moral, no sentido usado por Habermas (2004, p. 320-324) – que valeria para a sociedade; ou, noutras palavras, numa concepção essencialista que determinaria qual seria a forma correta de se viver e, com isso, quais direitos a população teria. Bolívar e outras figuras chegaram a propor a criação de um *Poder Moral*, cujo intuito seria “tomar conta da educação e da saúde moral do povo” (GARGARELLA, 2013, p. 13, tradução livre).

⁹³ Esses projetos liberais ganharam força na América Latina a partir da segunda metade do século XIX, tornando-se, já na junção de esforços com os conservadores em seu combate ao radicalismo, a perspectiva político-constitucional majoritária em toda a região, como veremos a seguir.

⁹⁴ Bonilla (2014, p. 577-578) informa que, apenas na década compreendida entre 1840 e 1849, teriam ocorrido na Bolívia 65 (sessenta e cinco) tentativas de golpes de Estado, o que leva o autor a afirmar que “[e]sse dificilmente seria o clima mais favorável para qualquer tentativa de solucionar os problemas urgentes que afetavam a economia e a sociedade bolivianas”. Noutra passagem, relatando a instabili-

tivo sucesso do Chile (que logo se estabilizou em bases conservadoras e nacionalistas, ajudado pela prosperidade econômica das descobertas minerais, pela rigidez de seu modelo fortemente centralista e pela guerra de ampliação do território contra os indígenas não incorporados), a América Latina assistiu a crises que se alternavam entre ondas de reformas liberais e refluxos conservadores da Independência até a década de 1860. Em linhas gerais, identifica-se, embora não de forma homogênea, um período liberalizante no início da década de 1820, seguido de um influxo conservador até meados da década de 1840, e reação liberal após 1845.

Em todas as experiências conservadoras⁹⁵ (que não se afastavam dos postulados do liberalismo clássico em matéria econômica⁹⁶), apareceu um forte traço de centralismo presidencial – em oposição, a um só tempo, ao federalismo e a quaisquer iniciativas democráticas⁹⁷ –, com concessão ao Presidente da República de poderes

dade que marcou os primeiros cinquenta anos de vida independente do país, o autor escreve o seguinte: “A história política da Bolívia até a guerra com o Chile, em 1879, mostra uma série interminável de quarteladas, golpes e contragolpes, empreendidos por chefes militares ambiciosos, com a cumplicidade de alguns *doctores de Chuquisaca*, para chegar ao poder e espoliar os escassos recursos do Estado” (BONILLA, 2014, p. 573, *itálicos no original*). De semelhante modo, em seu estudo sobre Colômbia, Venezuela e Equador, Deas (2014, p. 515) afirma que “[p]ara as três repúblicas, o século XIX foi um período de governos considerados instáveis ou, no melhor dos casos, sob uma óptica otimista, recém-saídos da instabilidade. As três sofreram guerras civis frequentes e terminaram o século em guerra”.

⁹⁵ Para expor, mesmo que genericamente, em que consistiram os modelos à luz de suas aplicações práticas, é interessante pontuar que, para Safford (2014, p. 344; 349-350; 382-383), duas fórmulas constitucionais conservadoras teriam sido as mais comuns na região entre 1819 e 1845: uma que consagrava uma república centralizada (com apoio das elites civis); e outra que propagava um Estado “napoleônico” (proposta por Bolívar e com apoio dos Exércitos nacionais). Houve, ainda, experiências ultraconservadoras de natureza efêmera (na década de 30 do século XIX) em países como Bolívia, Peru, Equador e México.

⁹⁶ Isso não apenas por conta de aspectos de ideologia, mas também pelas condicionantes materiais decorrentes da fraqueza dos Estados, que, àquela altura, estavam desprovidos de receitas para a manutenção de uma máquina administrativa mais ampliada. Veja-se: “Os governos não tinham receitas, e como tal tiveram de economizar. (...) Não surpreende que esses governos tenham procurado manter os custos no mínimo – aqui, os padrões do *laissez-faire* europeu coincidiam com a necessidade local, dando a alguns liberais a ilusão de que as suas microscópicas administrações representavam a vanguarda do progresso” (DEAS, 2014, p. 517; 519).

⁹⁷ Um exemplo é a Constituição chilena de 1833, sobre a qual o excerto a seguir esclarece: “A Constituição de 1833, cujas cláusulas regulares foram mantidas até 1891 e que sobreviveu com emendas até 1925, incorporou muitas das principais obsessões dos conservadores. Era visivelmente mais autoritária do que sua malfadada predecessora de 1828 e, em particular, extremamente presidencialista. Eram permitidos dois mandatos presidenciais consecutivos de cinco anos, um dispositivo que na prática acarretou quatro administrações ‘decenais’ sucessivas, a começar pelo governo do general Joaquín Prieto (1831-1841), candidato indicado por Portales. O direito do presidente de nomear seus servidores, o controle sobre o judiciário e a administração pública e os poderes sobre o congresso eram absolutos; ao legislativo fora deixado um único controle sobre o executivo: seu direito técnico de recursar-se a aprovar o orçamento, qualquer tipo de tributação e o estabelecimento do efetivo militar. Os poderes emergenciais do presidente, na forma de ‘faculdades extraordinárias’ ou de decretação de estado de sítio em áreas localizadas eram enormes: além disso, tais poderes eram usados regularmente – sob uma forma ou outra estiveram em vigor durante um terço do período de 1833 a 1861. O espírito centralista da constituição era igualmente notável. Os fracos vestígios institucionais do federalismo da década de 1820 haviam sido eliminados totalmente. Agora, o intendente de cada província era definido

emergenciais que foram largamente usados como forma de restrição aos direitos individuais assegurados. Seu caráter autoritário e antimajoritário impunha-se, também, pela presumida falta de preparo do povo para o governo democrático. A falta de virtudes cívicas (que, juntamente com razões econômicas, inspirou um modelo de democracia censitária⁹⁸) aliou-se a outras dificuldades – tais como o alto custo da instalação de estruturas descentralizadas nas províncias – para recomendar a rejeição inicial do federalismo.

A onda liberal de 1845 a 1870 foi profundamente influenciada pelos ideais revolucionários europeus de 1848⁹⁹, e atacou algumas das causas que permitiram a emergência do conservadorismo anterior (centralização excessiva em torno do Presidente, guerras e conflitos entre regiões, renovado fôlego para propor veementemente a defesa das liberdades individuais, etc.). Um dos seus focos mais constantes, porém,

como o ‘agente natural e imediato’ do presidente, o que acabou por se confirmar na prática: os intendentes passaram a ser, de certa forma, os funcionários vitais do regime, cada intendência tornando-se, em sentido real, o elo local do governo. A hegemonia de Santiago, já então muito bem firmada, era assim fortalecida às custas da iniciativa regional” (COLLIER, 2014, p. 594; 596).

⁹⁸ Este é o relato de Bonilla (2014, p. 588, itálicos no original) sobre o primeiro meio século de vida independente no Peru e na Bolívia: “Os governos de ambos os países sempre se revelaram instáveis. Tinham como base os interesses de um grupo *criollo* restrito que dependia da extorsão fiscal das massas indígenas, negando-lhes ao mesmo tempo toda e qualquer possibilidade de participação política”. Para confirmar a impossibilidade de se enxergar homogeneidades artificiais na região, no entanto, pondera-se que essa visão excessivamente restritiva de democracia teve exceções. Países como a Colômbia, a Venezuela e o Equador expandiram o direito de sufrágio já em meados do século XIX. De acordo com Deas (2014, p. 515), “[o]s novos governos eram republicanos, e comprometidos com as concepções republicanas de governo representativo. Nova Granada proclamou o sufrágio universal masculino em 1853; a Venezuela, em 1853; e o Equador, em 1861, embora todos tenham mantido a exigência de alfabetização”. Mais adiante, o mesmo Deas (2014, p. 521, itálicos no original) assim escreve quanto a elementos que excedem o direito formal de votar: “A participação em eleições era formalmente restrita. Inicialmente, as limitações diziam respeito ao sufrágio e algumas eleições eram indiretas. No entanto, existem muitos indícios de que a participação informal foi mais ampla e de que a *opinión*, a opinião pública temida pelos governos, não estava restrita aos cidadãos com direito constitucional de voto, ou àqueles que se davam ao trabalho de votar”.

⁹⁹ Esses ideais, contudo, foram contestados pelos próprios liberais quando passaram a propiciar uma mobilização de trabalhadores em busca de contestação da ordem econômica desigual. Safford (2014, p. 379-380) expõe que, em breve período após as Revoluções de 1848, os jovens intelectuais liberais aproximaram-se das classes mais baixas da população para seu combate aos privilégios defendidos pelos conservadores. No entanto, quando a ameaça de excessiva democratização do poder veio à tona, esses mesmo liberais estabeleceram alianças com seus antigos adversários conservadores, de sorte a conter qualquer tipo de avanço socialista. Em passagem em que explica a breve associação entre os jovens liberais (chamados pelo autor de radicais por conta do fervor liberal de suas ideias) e os artesãos em Nova Granada, o autor assim esclarece: “De maneira geral, porém, a nova geração era ideologicamente mais individualista e liberal do que socialista. Sua principal contribuição à sociedade de artesãos foi uma série de conferências, muito mal recebidas, sobre as virtudes da economia política liberal. A incompatibilidade inerente entre os jovens radicais da classe alta e os artesãos de Bogotá tornou-se visível quando o novo governo liberal não concedeu proteção tarifária aos produtos artesanais. Uma revolução conjunta do exército e dos artesãos derrubou, em 1854, o governo liberal, forçando os jovens radicais a procurar aliança com os conservadores a fim de suprimir o governo – que se tornara demasiado popular – instaurado em nome dos artesãos de Bogotá. Embora muitos de seus líderes tenham sido banidos para uma morte quase certa nas selvas de Panamá, nas décadas seguintes os artesãos continuaram a ser um elemento a combater” (SAFFORD, 2014, p. 379-380).

foi a luta contra os privilégios da Igreja Católica – embora seu sucesso relativo tenha sido muito diferente nas várias regiões do continente – como parte do esforço maior para a eliminação de todas as diferenciações de castas que remontavam ao período colonial. Seu fim último era afirmar uma igualdade de caráter essencialmente formal para minar as resistências locais e corporativas ao poder do Estado e reforçar valores como o livre pensamento e o livre mercado (SAFFORD, 2014, p. 370-371; 382-383).

O conflito entre liberais e conservadores no século XIX, como se pode perceber, repercutiu em toda a região¹⁰⁰. E teve lugar numa época extremamente convulsiva da história latino-americana, explicada por uma soma de várias razões. Por exemplo, a ampla gama de influências teóricas e institucionais a que estavam submetidos os países recém-independentes das primeiras décadas contribuiu para a falta de clareza sobre modelos a serem seguidos. Sua estruturação fortemente amparada em arranjos de feições coloniais espanholas¹⁰¹ estava sob foco de intensa crítica por parte de reformadores liberais de inspiração francesa, inglesa e estadunidense.

Ao mesmo tempo, uma crise de legitimidade – advinda da perda repentina de uma figura centralizadora, como a que o rei espanhol representava – colocava em debate a forma pela qual se poderia afirmar o império do Estado num contexto con-

¹⁰⁰ Demonstrando a amplitude desse momento, veja-se a seguinte explicação dada para o caso uruguaio: “A luta civil era endêmica. Da Independência (em 1826) até 1870, mais de um presidente enfrentou rebeliões e foi forçado a deixar o cargo antes de concluir seu mandato legal de quatro anos. Vários fatores estimulavam as lutas entre os *blancos* (do Partido Nacionalista) e os *colorados*, os dois partidos tradicionais. O governo central era incapaz de impor sua autoridade sobre uma sociedade de criadores de gado. Não só apareciam centros rivais de poder – os caudilhos rurais – mas também o uso de violência e de armas era parte integrante da produção pecuária. Por conseguinte, a economia não punia o caos, mas, antes, estimulava o conflito, já que a propriedade da terra continuava em disputa. Além disso, a falta de um sentimento claramente definido de nação, juntamente com as ambições das classes dominantes dos poderosos vizinhos do Uruguai, o Brasil e a Argentina, incentivava as revoltas contra o governo central em Montevideú daqueles que não queriam vê-lo fortalecido” (ODDONE, 2013, p. 611, itálicos no original).

¹⁰¹ No dizer de García Villegas e Rodríguez (2003, p. 30), o autoritarismo que designava muitas das organizações institucionais da região correspondia, também, a uma herança da tradição espanhola conservadora, católica e intransigente.

vulsivo, principalmente numa articulação social em que a autoridade era majoritariamente encarnada em pessoas, e não em instituições ou normas¹⁰², o que, entre outros, propiciou formas de exercício de poder de fato, como o caudilhismo¹⁰³ (SAFFORD, 2014, p. 337-340; 355).

Nessa linha, é interessante destacar a quase inexistência, à época, de partidos políticos organizados e capazes de mobilizar a população em vários locais, especialmente naqueles em que o caudilhismo regionalista era mais forte. Somente após a década de 1870 é que se iniciou uma atividade partidária mais institucionalizada e orgânica, visto que, até então, os motivos que levavam os indivíduos a dar apoio a um ou outro grupo político em sua luta pelo poder do Estado eram muito mais pessoais e egoísticos¹⁰⁴.

¹⁰² O uso de mecanismos extraoficiais de legitimação e seu impacto sobre a cultura jurídica no século XIX na América Latina é assim sintetizado por García Villegas e Rodríguez (2003, p. 37, tradução livre): “Se a cultura autoritária foi um freio contra os propósitos liberais das repúblicas nascentes, o clientelismo, o apadrinhamento e a rebeldia individualista foram remédios contra o rigor da cultura autoritária. Finalmente, todos esses filtros e amortizadores operaram de maneira diferente em cada localidade e região, o que fomentou consideravelmente a pluralidade jurídica, a prevalência dos foros e, sobretudo, a flexibilidade do direito ao momento de sua aplicação”.

¹⁰³ O caudilhismo é comumente associado, na América Latina, à grande centralidade da figura presidencial nos sistemas políticos da região. Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012, p. 635) chegam a fazer uma relação direta entre o presidencialismo do século XIX e o governo de caudilhos, dando dimensão de sua amplitude nos seguintes termos: “A introdução do presidencialismo não resultou em equilíbrio de poderes ou em democracia, mas em *caudilhismo*. *Caudilhos* eram homens fortes – inicialmente, militares, e, depois, de origem civil – que dominaram a vida política de seus respectivos países por longos períodos (exemplos emblemáticos são a Ditadura Perpétua de Jose Gaspar de Francia, no Paraguai, de 1816 a 1840, ou o prolongado governo ditatorial de Porfirio Díaz, no México, de 1876 a 1910). Esses homens lograram tornar-se os construtores de suas nações e os promotores de seu desenvolvimento econômico e social, mas muitos deles tornaram-se ditadores; com características paternalistas, claro, mas ditadores (um padrão recorrente da literatura latino-americana). Da presidência, eles passaram a moldar as instituições constitucionais à sua imagem. Como indicado por diversos professores, a história constitucional latino-americana tornou-se um estudo de biografias. O período dos *caudilhos* estendeu-se por boa parte do século XIX (e, no México, pelas primeiras três décadas do século XX)” (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 635, tradução livre, itálicos no original).

¹⁰⁴ É Safford (2014, p. 391-392), novamente, quem sugere que essa explicação pode ser verossímil. Veja-se: “Os indivíduos associavam-se àqueles chefes ou grupos políticos que tinham maiores possibilidades de recompensá-los. Isso significou muitas vezes a adesão a chefes e grupos com quem tinham em comum a origem regional ou outros vínculos pessoais. Muita coisa recomenda esse modo de encarar a política da América espanhola no período, pois são muitos os exemplos de agrupamentos políticos que parecem centrar-se muito mais nesse tipo de associação pessoal do que em alguma compatibilidade ideológica. Isso é particularmente verdadeiro no caso daqueles grupos que se formaram em torno dos caudilhos ou de outros chefes políticos individuais (por exemplo, no México, os *jalapenos* e os *veracruzanos* que seguiram Santa Anna, independentemente de ideologia, e em Nova Granada os *caucanos*, que se agruparam em torno do general Mosquera, e outros). Essas redes regionais e outras redes de associação também tiveram papel importante na cementação de grupos políticos ligados quanto ao mais por convicções ideológicas. Em Nova Granada, por exemplo, os radicais de 1850-1880 tinham em comum não só as ideias liberais do tipo padrão mas também a experiência de pertencerem à mesma geração (todos foram estudantes universitários na década de 1840) e de terem a mesma origem regional (eram originários, em sua maioria, da parte leste do país)” (SAFFORD, 2014, p. 391-392, itálicos no original).

Outro ponto importante é que as instituições oficiais nacionais estavam minadas em sua força por uma economia cambaleante, que sofria com a retração do comércio internacional e com a diminuição do fluxo de capitais estrangeiros em direção à região. E esses períodos de declínio econômico ajudavam a atizar o conflito entre os reformadores liberais e os conservadores, minando a lealdade das elites locais ao poder do Estado conforme quem ocupasse a máquina pública em cada período¹⁰⁵.

Se postos em perspectiva, esses elementos – a força das tradições espanholas, católicas e militaristas nas novas Repúblicas, a disputa em torno dos interesses corporativos do Exército e da Igreja, a fragilidade econômica, a baixa integração nacional e o exercício de poder de fato por figuras não oficiais (como os caudilhos e a aristocracia rural) – unem-se para formar um quadro de pronunciada instabilidade, em que havia uma clara dificuldade de superação da crise permanente e, com isso, de impossibilidade de afirmação de um modelo constitucional hegemônico.

Obviamente, o reflexo sobre as atividades negociais e econômicas foi enorme, o que ajudou a atrasar ainda mais o desenvolvimento dos países da região¹⁰⁶. As exceções, de forma bastante notória, eram aqueles países em que o sistema político

¹⁰⁵ “As interpretações da estabilidade que enfatizam a ausência de uma classe forte e unida, comprometida com a sustentação do Estado, são complementadas por discussões que ressaltam a fraqueza financeira dos novos governos. A falta de capital tornou-lhes difícil manter a lealdade dos exércitos, bem como cooptar as elites civis potencialmente dissidentes por meio do padroado. Como outros países latino-americanos, o México, por exemplo, estava sobrecarregado de pesadas dívidas externas, assumidas originalmente na década de 1820. Segundo Jan Bazant, os governos mexicanos enfrentaram a opção entre cobrar impostos para pagar as dívidas, provocando desse modo rebeliões internas, ou não pagar os credores externos, convidando assim a uma intervenção de potências estrangeiras. Na esperança de salvar o Estado de sua quase-bancarota crônica, os líderes mexicanos foram tentados a lançar mão da grande riqueza da Igreja; mas os ataques aos bens eclesiásticos também provocaram rebeliões e, às vezes, a derrubada do governo. (...) Mas uma interpretação que salienta a situação comercial dos novos países tem a vantagem de ajudar a explicar não apenas a instabilidade do período de 1810-1870, quando as posições comerciais da maioria deles eram relativamente fracas, mas também a estabilidade política relativamente maior do período posterior a 1870, quando uma crescente demanda europeia aumentou substancialmente o volume de suas exportações e melhorou suas balanças comerciais” (SAFFORD, 2014, p. 410-411).

¹⁰⁶ A época é assim retratada por Glade (2009, p. 22-23), com foco especialmente voltado a uma análise econômica: “Quanto o controle e o uso do excedente econômico passou das mãos dos governantes imperiais para as dos novos governos nacionais, as disputas entre facções, combinadas com as rivalidades inter-regionais e a inexperiência político-administrativa, geraram conflitos políticos que impossibilitaram a condição dos negócios, do mesmo modo que o havia feito a falência quase total da estrutura financeira colonial. Marcado por repetidos *coups d'état* e levantes militares, o período que se seguiu à independência fora, na verdade, uma época de excepcional fluidez política. Nem sempre é fácil determinar a correção das forças sociais que moldaram as políticas econômicas nacionais um tanto erráticas do pós-independência. Os novos sistemas monetários introduziram novas incertezas, tanto quanto o havia feito o estado frequentemente desordenado das finanças públicas. A ineficiência, a indisciplina e a corrupção que infestam atualmente tantos Estados novos não eram na época menos perniciosas e generalizadas. E foram em certa medida a causa das enormes instabilidade e insegurança que afligiram o ambiente contratual-legal, especialmente para as operações e transações em maior escala que se estendiam por períodos mais longos de tempo”.

havia chegado a um clima de relativo consenso, propiciando um ambiente favorável ao desenvolvimento das atividades que, àquela altura, o sistema capitalista internacional reservava para a região (basicamente, extrativismo mineral e agropecuária)¹⁰⁷.

Uma relativa estabilidade institucional e constitucional na América Latina, por um período de cerca de cinco décadas – do último quarto do século XIX até o início da década de 1930 –, apenas foi alcançada com a inauguração de uma nova era, em que liberais e conservadores amenizaram o fervor de suas divergências precedentes¹⁰⁸ e, diante de um cenário econômico mais favorável¹⁰⁹, reuniram-se para repelir o inimigo comum, representado pelos radicais e por suas defesas de reformas da ordem econômica liberal-capitalista e de ampliação da participação popular no exercício do poder¹¹⁰. Pode-se dizer que essa conjunção de esforços entre liberais e conservadores¹¹¹, embora não unívoca em toda a região, e nem sempre realizada sem que um dos grupos fosse considerado hegemônico (como os conservadores na Colômbia

¹⁰⁷ “A conexão entre estabilidade política e o progresso econômico nunca é definida de modo absolutamente claro. Não obstante, parece razoável afirmar que a grande expansão comercial que o Chile experimentou entre a década de 1820 e os anos 1870 resultou, pelo menos em parte, da condição estável de que gozava o país, bem como da procura internacional de tudo o que o Chile podia produzir” (COLLIER, 2014, p. 601-602).

¹⁰⁸ “A Constituição de 1880, diversamente de suas precursoras, sobreviveu por mais de cinquenta anos, fundamentalmente por causa de sua associação com a emergência de um sistema partidário estável. A partir do advento da Guerra do Pacífico (1880-1884), a Bolívia finalmente, e tardiamente, desenvolveu uma estrutura partidária dual coerente que tinha em sua base um firme compromisso com a legalidade constitucional. Os grandes Partidos Conservador e Liberal que progrediram no final do século XIX, e os Liberais e Republicanos do primeiro terço do século XX foram bem-sucedidos no estabelecimento de uma estabilidade política e constitucional única, a despeito do retorno ocasional à violência” (KLEIN, 1966, p. 259, tradução livre).

¹⁰⁹ “Fundamentalmente, a estabilização e o amadurecimento da política boliviana a partir de 1880 não foi uma decorrência da guerra com o Chile; foi, antes, o produto de mudanças básicas introduzidas na economia boliviana, mudanças iniciadas pelo menos 30 anos antes dessa época. (...) A vida intelectual, que se estagnara a partir da Independência, reviveu depois de 1880 sob o impacto combinado de um governo civil relativamente estável, do aumento da riqueza nacional, da profissionalização das ocupações e da criação de modernos currículos nas escolas” (KLEIN, 2013, P. 377; 384).

¹¹⁰ Safford (2014, p. 371-373) não atribui apenas a esse inimigo comum democrático a aliança liberal-conservadora; para ele, a associação derivou também, em grande parte, da afinidade econômica entre esses grupos, ao dizer que, a despeito dos conflitos políticos que grassaram até cerca de 1870, a identidade econômica entre liberais e conservadores sempre esteve presente, e fortaleceu-se de 1845 em diante, quando se iniciou um tímido crescimento da integração da economia latino-americana à economia mundial, com propagação generalizada (exceção feita ao México) dos ideais liberais, inclusive em matéria fiscal.

¹¹¹ Gargarella (2013, p. 32-33) descreve as características dessa fusão liberal-conservadora (o autor refere-se a esse constitucionalismo de pacto como *fusion constitutionalism*), afirmando que as constituições desse período foram relativamente estáveis (como seriam exemplos a Constituição da Argentina, de 1853, a do México, de 1857, etc.). Em todas elas, emergiram como pontos comuns, com mitigações locais, os seguintes elementos: (a) tolerância religiosa sem neutralidade do Estado (o catolicismo ainda ocupava lugar de destaque, mas a prática de outras religiões passou a ser tolerada); (b) sistema de freios e contrapesos, ainda que sistematicamente favorável ao Executivo; (c) estabelecimento de um modelo central-federalista, em que imperava uma concentração de poderes maior do que no modelo de federalismo norte-americano; e (d) rejeição de um compromisso social em favor dos excluídos ou de compromissos políticos que incentivassem maior participação da população em geral.

após 1886, ou os liberais na Bolívia após 1899, e até 1925 no Equador), foi essencialmente baseada na procura por estabilidade política para fins econômicos e na identificação desse inimigo comum democrático¹¹².

Liberais e conservadores entendiam que a ampliação do número de participantes nas deliberações sociais tenderia a derrubar a qualidade dessas mesmas deliberações¹¹³. Na Bolívia, por exemplo, no início do século XX, diante de uma população de cerca de 1,6 milhão de eleitores, as estimativas apontam que apenas trinta a quarenta mil eleitores estavam aptos a votar, o que não era visto como um problema a ser equacionado pela ampliação da participação, uma vez que “[a] elite preocupava-se em manter as massas indígenas fora da política e em negar-lhes acesso às armas ou a qualquer outro meio eficaz de protesto” (KLEIN, 2013, p. 384). A exclusão indígena é notoriamente um elemento de concentração de poder nas mãos de uma minoria, à vista do esclarecimento feito por Klein (2013, p. 394), segundo o qual a população boliviana branca, pelo censo populacional de 1900, representava apenas 13% do número total de habitantes do país.

¹¹² Embora pouco se discuta a respeito na literatura, a pesquisa encontrou bases para afirmar que essa aliança de quase meio século foi também influenciada, em vários países da América Latina, pelos resultados das custosas guerras de expansão do controle do território estatal, com não raras derrotas militares. Isso porque, de acordo com Safford (2014, p. 336-337), os Estados nacionais latino-americanos que nasceram nas primeiras décadas do século retrasado não tinham domínio amplo de suas extensões geográficas oficiais (fruto, também, da pouca penetração territorial que o modelo de colonização espanhola legou aos Estados que a sucederam, baseado extensivamente na ocupação das regiões litorâneas e de poucas áreas interioranas que atendessem a demandas específicas). A luta pelo controle do território e os custos implicados acabaram por incentivar a opção por uma modalidade de organização social mais propensa a valorizar elementos como *ordem e estabilidade*. Essas guerras pretendiam a incorporação de territórios (como no combate chileno aos *mapuches*, ou a Guerra do Pacífico, entre Chile, Peru e Bolívia) ou sua pacificação (a guerra de conquista do “deserto” na Argentina do século XIX). Como exemplo, Lynch (2014b, p. 667-668) dá conta de que a unificação da Argentina em torno de um Estado nacional, abandonando sistemas prévios, deu-se apenas em 1861, após um acordo que pôs fim à sequência de guerras entre Buenos Aires e as províncias do interior, que, até então, digladiavam-se em permanente luta pela primazia do poder político. Veja-se: “O acordo resultante foi um meio-termo entre unitarismo e federalismo. Mitre aceitou a constituição de 1853, com sua tendência ao centralismo e ao poder presidencial, e então foi declarado líder nacional e provincial. Assim, em 1861, foi aceita a ideia de uma federação, na qual Buenos Aires era o centro e o interior tinha suas representações. E Mitre, um *porteño*, um herói do sítio de Montevideu, foi eleito, em outubro de 1862, o primeiro presidente constitucional para toda a nação. Estava consumada a união das províncias e pela primeira vez a Argentina era chamada de Argentina e não por uma circunlocução inepta” (LYNCH, 2014b, p. 667-668, *italicos no original*).

¹¹³ Ambos os grupos se valiam daquilo que foi chamado por Gargarella (2013, p. 46-49) de *tese da independência*, por meio da qual a titularidade e o exercício de direitos políticos deveriam ser restritos àqueles sujeitos que, em contextos sociais de enorme desigualdade, poderiam tomar decisões políticas livres e sem subordinação exatamente por possuírem independência econômica. Alguns autores citados por Gargarella, como o mexicano José María Mora, entendiam que apenas esses sujeitos “livres” teriam uma real conexão com os interesses maiores do país. Outros, como Lucas Alamán (ALAMÁN *apud* GARGARELLA, 2013, p. 47), estabeleciam uma peculiar ligação entre direitos políticos e interesses, e entre democracia e propriedade (especialmente a propriedade de terras, que seria a mais estável de todas elas).

Em termos de direitos fundamentais, apesar da profunda cisão entre liberais e conservadores em matéria de autonomia individual, ambos possuíam uma visão limitada do escopo e da extensão das garantias outorgadas aos indivíduos, que não deveriam ultrapassar o limite dos direitos civis, muito menos avançar em direção a temas sociais, culturais ou econômicos. As duas correntes também defendiam constituições “enxutas”, e eram extremamente ciosas do direito de propriedade e dos meios necessários para garanti-lo¹¹⁴.

Como já noticiado de forma breve, a estabilidade política teve colaboração da (e também objetivo de dar condições à) virada econômica que marcou a região. Diz Safford (2014, p. 411-412) que o quadro de agitação que vigorou até 1870 foi encerrado pelo início de um período de pelo menos quatro décadas composto por uma vida política assentada em bases mais sólidas (marcada por autoritarismo e negação de democracia majoritária) e uma economia liberal clássica que se beneficiou da inundação de capital estrangeiro¹¹⁵ e de níveis mais expressivos de progresso econômico¹¹⁶, ambas centradas nas mãos de Estados politicamente fortes obstinados na contenção autoritária de seus dissidentes.

Glade (2009, p. 25-28) traça uma relação direta entre progresso econômico e maior estabilidade política¹¹⁷. Em sua opinião, os dois polos reforçaram-se mutuamente, já que a estabilização política ensejou um clima de negócios mais oportuno e

¹¹⁴ Não pode ser diminuída a importância de seu acordo em relação ao tema dos direitos fundamentais. Nesse sentido, veja-se: “Essa abordagem peculiar quanto aos direitos e às liberdades, a qual ocupou um lugar central entre juristas influentes, representou um ponto crucial de concordância entre liberais e conservadores, e foi complementada pela sua defesa de uma ampla liberdade econômica. É claro que, a despeito de suas afinidades fundamentais em matéria de direitos, liberais e conservadores continuaram separados com relação a inúmeros outros temas. No entanto, esse acordo básico ajuda-nos a entender a profundidade e a estabilidade do pacto político que eles assinaram” (GARGARELLA, 2013, p. 30, tradução livre).

¹¹⁵ Donghi (2014, p. 311) narra que essa mudança de perfil das relações comerciais entre a América Latina e a Europa já era perceptível algumas décadas antes, que renunciaram a virada radical implementada no último quarto do século XIX, e que modificou sensivelmente o perfil econômico latino-americano, em decorrência de “um excedente de capital na Europa [que] criou um clima mais favorável para os empréstimos e investimentos latino-americanos” (DONGHI, 2014, p. 311).

¹¹⁶ Trata-se de fenômeno não isolado, podemos mencionar. Citaremos dois exemplos. No Equador, por exemplo, a economia de exportação de gêneros alimentícios influenciou esse crescimento econômico. Deas (2013, p. 315) escreve sobre o sucessivo crescimento do consumo mundial de cacau nas primeiras décadas do século XX, produto que representava um enorme componente do conjunto de exportações do Equador. Na Argentina, Conde (2013, p. 477) refere a existência de um “extraordinário crescimento econômico (...) no período de 1870 a 1914, mantido a uma taxa anual de mais ou menos cinco por cento”.

¹¹⁷ Com reflexos em vários dos países da região. Oddone (2013, p. 611), por exemplo, escreve que os comerciantes uruguaios, depois da Guerra do Paraguai, alcançaram um nível de desenvolvimento econômico e uma influência política tal que passaram a exigir “uma garantia da manutenção de sua riqueza e proeminência: *um governo forte e a paz interna*”, pelo que “um elemento adicional contribuiu para a estabilidade social e política de uma sociedade que antes fora turbulenta”.

profícuo, o que, por sua vez, permitiu a diversificação econômica (o autor fala em aumento de recursos estrangeiros como meio de facilitação da acumulação interna de capital e do investimento privado local) e a ampliação de arrecadação tributária estatal, fundamental para o saneamento das combalidas finanças públicas e para o incremento da economia nacional como um todo¹¹⁸.

Em suma, esse período correspondeu ao início de uma era em que foi extremamente influente uma ideologia que unia as aspirações conservadoras de manutenção (mesmo que forçada) da estabilidade social com as promessas econômicas liberais de avanço econômico, as quais, segundo Hale (2009, 352-357), foram especialmente fecundas na América Latina nos umbrais do século XX. Trata-se, para Gargarella (2013, p. 84-86) do período de aceleração do crescimento econômico dos países do subcontinente pela conjugação entre a proposição de liberdades econômicas expansivas ladeadas pelo abstencionismo econômico estatal, ao mesmo tempo em que se impunha um modelo político de ordem e disciplina, altamente autoritário, e que propagava um sistema jurídico de exclusão (de trabalhadores, de mulheres, de negros, de indígenas, etc.), por meio de enorme concentração de poderes nas mãos do Executivo.

A despeito das diversas críticas feitas a esse sistema dual (advindas de intelectuais e políticos de tendências variadas, filiados pensamentos radicais, democráticos, revolucionários, entre outros), e das lutas de grupos insurgentes contra a estabilidade excludente da organização política, o fim da união ideal das classes até então hegemônicas apenas se deu no final do primeiro terço do século XX, quando a economia mundial impulsionou demandas sociais que se apresentaram como um problema que exigia tratamento direto pelo sistema jurídico, cuja consequência, em caso

¹¹⁸ “Se a maior estabilidade das condições políticas contribuiu para o crescimento dos investimentos, da produção e do comércio, a relação não foi apenas unidirecional, mas também interativa, na medida em que o aumento dos ganhos de exportação e, portanto, a capacidade de importar tornaram mais fácil a arrecadação de recursos tanto para os investimentos patrocinados pelo governo quanto para as despesas correntes. O aumento a longo prazo dos impostos sobre o comércio, sobretudo das taxas sobre a importação, forneceu aos governos uma base fiscal muito mais ampla do que aquela de que haviam desfrutado antes, não só diretamente na forma das próprias receitas como também indiretamente na possibilidade de levantar maior volume de empréstimos no exterior graças à projeção das receitas fiscais. Por sua vez, as finanças públicas geradas pelo crescimento do setor externo não só deram aos governos condição de adquirir mais rapidamente os instrumentos de repressão (um aspecto que foi talvez superdimensionado na história política), mas também forneceram os meios de evitar apelar para uma carga mais pesada de impostos internos, um motivo de constante conflito político, e geraram empregos e lucros capazes de aumentar a aceitabilidade do regime por eleitorados locais importantes” (GLADE, 2009, p. 27).

de permanência do abstencionismo estatal, seria a expansão de uma crise que colocaria em risco a própria integridade do sistema econômico capitalista e do modelo controle e limitação dos espaços políticos que havia se estabilizado pela prática histórica do século anterior¹¹⁹.

Hobsbawm (2003) dedica-se a examinar esse período de transformação do papel do Estado na economia e a necessidade de que as questões sociais fossem encaradas sob uma nova perspectiva não neutra. Esta é a sua descrição de alguns dos impulsos que levaram à crise do liberalismo clássico (HOBSBAWM, 2003, p. 107):

Em 1933, não era fácil acreditar, por exemplo, que onde a demanda de consumo, e portanto o consumo, caíssem em depressão, a taxa de juros cairia também o necessário para estimular o investimento, para que a demanda de investimento preenchesse o buraco deixado pela menor demanda de consumo. Com o desemprego nas alturas, não parecia plausível acreditar (como aparentemente acreditava o Tesouro britânico) que obras públicas não aumentariam o emprego, porque o dinheiro gasto nelas seria simplesmente desviado do setor privado, que de outro modo geraria o mesmo volume de empregos. Economistas que aconselhavam que se deixasse a economia em paz, governos cujos primeiros instintos, além de proteger o padrão ouro com políticas deflacionárias, era apegar-se à ortodoxia financeira, aos equilíbrios de orçamento e à redução de despesas, visivelmente não tornavam melhor a situação. Na verdade, à medida que continuava a Depressão, argumentava-se com considerável vigor, entre outros por J. M. Keynes – que em consequência disso se tornou o mais influente dos economistas dos quarenta anos seguintes –, que tais governos estavam piorando a Depressão. Aqueles entre nós que viveram os anos da Grande Depressão ainda acham impossível compreender como as ortodoxias do puro mercado livre, na época tão completamente desacreditadas, mais uma vez vieram a presidir um período global de Depressão em fins da década de 1980 e na de 1990, que, mais uma vez, não puderam entender nem resolver. Mesmo assim, esse estranho fenômeno deve lembrar-nos da grande característica da história que ele exemplifica: a incrível memória curta dos economistas teóricos e práticos. Também nos dá uma vívida ilustração da necessidade, para a sociedade, dos historiadores, que são os memorialistas profissionais do que seus colegas-cidadãos desejam esquecer.

¹¹⁹ A dimensão da crise econômica em países com vocação para a exportação de produtos primários, como é o caso do Equador, é assim narrada por Ayala Mora (2015, p. 535): “A depressão mundial de 1929-1932 trouxe consequências devastadoras para a economia equatoriana. Em poucos meses os preços dos produtos de exportação e o volume do comércio exterior se reduziram a cifras nunca antes alcançadas no século XX. Em 1933, o valor das exportações mal superou os quatro milhões de sucres. Os negócios paralisaram, várias empresas e bancos quebraram, a escassez de recursos fiscais chegou a limites desconhecidos. Os setores vinculados diretamente ao mercado mundial sofreram mais os efeitos da crise, mas esta sacudiu todo o conjunto do sistema econômico nacional”. Na Bolívia, nas palavras de Whitehead (2015, p. 725), o quadro foi o seguinte: “Em meados de 1932 o desespero já se tinha estendido muito mais porque a queda das receitas fiscais, a restrição do crédito e a diminuição das reservas de divisa por meio do sistema de cotas de importação acrescentaram muitos funcionários públicos, pequenos comerciantes e lojistas às filas dos indigentes. Tampouco os latifundiários e os donos de minas se livraram dos efeitos da recessão. O vice-cônsul britânico em Cochabamba informou que muitos fazendeiros acostumados a vender seus excedentes agrícolas aos mineiros não tinham podido pagar o serviço de suas hipotecas e que os bancos, em alguns casos, estavam vendendo fazendas, adquiridas por falta de pagamento, em pequenas parcelas a camponeses e pequenos comerciantes”.

As duas Guerras Mundiais e o período compreendido nas primeiras cinco décadas do século XX foram, assim, responsáveis por profundas mudanças sociais e econômicas em toda a América Latina, que assistiu à emergência de um novo papel do Estado na economia, que tornava a manutenção do antigo pacto liberal-conservador algo não mais factível, pelo menos em suas formas puras. Para Gargarella (2013, p. 105), uma das mais notáveis modificações propiciadas por esse momento histórico, seguindo o exemplo inicial da Constituição mexicana de 1917, foi a introdução massiva de direitos sociais nas Constituições (herdando, assim, o desejo republicano radical de alteração das bases materiais da sociedade, único meio para a construção de uma cidadania ativa) e a tentativa de criação de algumas respostas do constitucionalismo às demandas emergentes e ao próprio período de crise.

Em seu estudo sobre a Assembleia Constituinte boliviana de 1938, Klein (1966) reflete a nova perspectiva com que se passou a encarar o papel do Estado nos temas econômicos e sociais¹²⁰. Segundo o autor, um dos temas de maior debate nesse período foi a função social da propriedade e o estatuto das terras comunais indígenas (KLEIN, 1966, p. 269-270; 274-276), e, embora reconheça que muitas das reformas propostas pelos militantes e partidários de esquerda acabaram ao final derrotadas, escreve que uma forte modificação da estrutura constitucional do país foi alcançada, com impactos que se protraíram por décadas¹²¹. Em suas palavras (KLEIN, 1966, p. 271, tradução livre),

Embora derrotados em muitas propostas revolucionárias de atuação imediata, os componentes esquerdistas da Convenção foram bem-sucedidos, porém, ao terem escrito na Constituição, pela primeira vez na história boliviana, o princípio geral socialista de que o Estado deve assumir o controle direto da economia da nação, de forma a assegurar a realização da dignidade humana de seus cidadãos.

¹²⁰ “Na América Latina, no século XX, nação após nação revisou seus conceitos de direito constitucional para levar em consideração a realidade completamente nova acerca da responsabilidade estatal pelo bem-estar econômico e social de seus cidadãos. Começando de forma mais dramática pela Constituição mexicana de 1917, os Estados latino-americanos escreveram em suas cartas constitucionais capítulos detalhados sobre a responsabilidade social do capital, os direitos econômicos dos trabalhadores, e a responsabilidade estatal pela proteção e segurança da família e do bem-estar físico e mental de todos os seus cidadãos e classes. Ao reescrever suas constituições nacionais, os latino-americanos deliberadamente quebraram com a tradição do constitucionalismo liberal clássico do século XIX e adotaram o que alguns chamaram de posição do ‘constitucionalismo social’. Esse novo padrão de pensamento enfatiza o papel positivo do Estado para assegurar o bem-estar de seus cidadãos, e essencialmente reflete as mudanças gerais na ideologia política latino-americana, que assistiu ao declínio do liberalismo e ao crescimento do marxismo e do indigenismo” (KLEIN, 1966, p. 258, tradução livre, itálicos no original).

¹²¹ De semelhante modo, Ayala Mora (2015, p. 546) fala da grande influência que a esquerda teve na construção da Constituição equatoriana de 1946.

É de se ressaltar, no entanto, que maioria das propostas de reforma, de maneira mais ou menos extensiva, continuou a reproduzir concepções autoritárias de matriz liberal-conservadora, com a finalidade de impedir que largas parcelas das populações dos países do subcontinente tivessem voz ativa nas deliberações sociais, algo que, ainda hoje, está presente no constitucionalismo da região.

Gargarella (2013) dedica-se a examinar, com um olhar mais amplo, algumas medidas de resposta aos abalos sociais causados pela Grande Depressão e pelo encerramento do modelo liberal-conservador. Aponta, por exemplo, que a resposta constitucional propriamente autoritária visava a lidar de forma restritiva com as alterações da sociedade, mediante o uso prolongado do Estado de Emergência ou do Estado de Sítio, e de uma doutrina que tornava as questões políticas absolutamente infensas à intervenção do Judiciário, o que potencializava o poder do Executivo (GARGARELLA, 2013, p. 107-111). Um exemplo reiterado de autoritarismo ocorreu pela reiterada intervenção das Forças Armadas, seja pela deposição de governos indesejados ou pela tomada e pelo exercício do poder pelos próprios militares. Nesse particular, o autor destaca os cerca de 170 golpes militares ocorridos na América Latina durante o século XX, marcando um tipo de resposta autoritária mais drástica e violenta. Esses golpes reproduziam, em larga medida, aspectos do conservadorismo do século XIX, tais como o perfeccionismo moral, a estruturação de Executivos poderosos com grandes parcelas da competências jurídicas e normativas, a existência de direitos políticos de caráter limitado, etc.

Outros modelos seguiram um padrão de confinamento do espaço de decisão política. É o que se deu com a resposta constitucional “democrático-excludente” (GARGARELLA, 2013, p. 121-124), que correspondeu a uma articulação político-institucional por meio da qual as oligarquias nacionais acordaram, no topo da organização política, o fim das disputas violentas internas em prol da estabilidade, afastando consensualmente os demais grupos políticos (as esquerdas, notoriamente) de qualquer perspectiva de exercício de poder. Foram exemplos dessa forma de arranjo político-institucional o *Pacto de Punto Fijo*, na Venezuela, e a *Frente Nacional*, na Colômbia, que também mimetizariam o pacto liberal-conservador do século XIX com o objetivo de permitir o crescimento econômico associado à garantia de paz social e estabilidade política. Alguns dos instrumentos usados foram as regulamentações da

eleição do Presidente sem a permissão de reeleições, a exclusão de partidos comunistas e socialistas do espectro político, a promoção da intervenção do Estado na economia e a garantia de direitos sociais à população.

Essa nova união de grupos desinteressados pela democracia majoritária fez-se presente em vários países da região. Ayala Mora (2015, p. 541) testifica essa afirmação ao abordar a reforma da Constituição equatoriana de 1906, que foi costurada entre os grupos liberais e conservadores no final da década de 1930, apontando o seguinte:

A influência alcançada pelos setores da classe média de tendência socialista e o nível de agitação a que haviam chegado os grupos populares foram motivo suficiente para que os partidos 'históricos' que expressavam o poder das velhas oligarquias abandonassem seu centenário enfrentamento a fim de conjurar o "perigo esquerdista"

Não faltaram alternativas populistas, que Gargarella (2013, p. 115-121) explica mediante o uso do forte nacionalismo, do intervencionismo estatal na economia, do apelo às massas e da centralização de toda a política em torno da figura do líder, que seria o afiançador de um acordo entre diversos interesses relevantes do país. No Equador, Velasco Ibarra – figura quase onipresente na política do país em todo o século XX – foi o representante típico desse populismo quase *caudillesco* (AYALA MORA, 2015, p. 539), enquanto a Bolívia, já na década de 1940, assistiu à criação do MNR de Paz Estenssoro e do nacionalismo como ideologia política principal do governo (WHITEHEAD, 2015, p. 738-742).

As propostas acima indicadas espalharam-se, de formas variadas, por todo o continente. E em todas elas, assim como nas estruturas organizacionais subsequentes, um padrão típico constitucional sempre se fez presente, qual seja: a união entre exercício de poder de forma autoritária e centrada no Executivo (com o feitiço conservador da concentração e poderes, usando instrumentos de ampla repressão, se necessário¹²²) com a ampliação da garantia de direitos, agora também sociais (que buscam sua origem na matriz radical republicana).

¹²² Um exemplo é a descrição de Ayala Mora (2015) sobre a forma como o governo equatoriano lidou com os protestos populares contra o governo em meados da década de 1950 por ocasião de novo período de crise econômica, nas seguintes palavras: "A partir de 1955 começou a registrar-se um declínio no valor das exportações e essas contradições foram-se tornando mais visíveis. No final da década, a situação tornou-se mais crítica, sobretudo para os setores populares de Guayaquil. Nos primeiros dias de junho de 1959, irromperam várias manifestações de protesto no porto principal, as quais desembocaram em alguns atos de vandalismo e roubo. O governo respondeu a isso com a repressão brutal e indiscriminada. Pelo menos mil mortos constituíram o saldo da operação militar disposta pelas

Essa linha de ação fez-se presente em quase todos os modelos de resposta ao enorme impacto das ditaduras que se espalharam pela região em no século XX (com larga concentração nos anos após a Segunda Guerra Mundial, e duração até as décadas de 70 e 80 na maior parte do subcontinente). Mesmo na sucessão a períodos de pronunciado autoritarismo e violações massivas de direitos humanos, as Constituições que se seguiram mantiveram seu padrão inspirado na Constituição do México de 1917, consagrando uma forma jurídico-política que, por um lado, foi generosa em termos de direitos fundamentais, e que, por outro, em substância, permitiu a continuidade da estruturação excludente e centralista do poder a partir da força da figura presidencial.

O ponto central desse raciocínio, exposto por Gargarella (2013), é que as reformas em matérias de direitos que não alteram a estrutura de poder podem até ser relevantes (e efetivamente o foram na história recente da América Latina, em especial em prol das parcelas mais excluídas da população), mas não vão até onde poderiam – e deveriam – ir em termos de avanços e combate à desigualdade e à marginalização política, o que apenas poderia ocorrer se as alterações fossem extensíveis à parte orgânica da Constituição¹²³.

O peso das estruturas é enorme. Landau (2012, p. 935-937) é um dos que entende que, na maioria dos casos, as transições constitucionais dão-se em situações de ausência de instituições oficiais (ou fraqueza excessiva das existentes) que sejam capazes de limitar o ímpeto dos agentes políticos especialmente favorecidos pelas circunstâncias, o que pode levar à tomada de poder de maneira autoritária por um ator forte naquela determinada conjuntura. Para ele, à política constitucional deveria ser confiada a tarefa de pensar na possibilidade de ocorrência desses cenários e em alternativas para a organização de poderes que fossem capazes de lidar com os riscos implicados (LANDAU, 2012, p. 937).

autoridades que ordenaram ‘atirar para matar’ contra as massas. Este e outros atos de protesto violento, duramente reprimidos, eram sintomas de que a ‘estabilidade democrática’ chegava ao fim” (AYALA MORA, 2015, p. 554)

¹²³ Semelhante é o entendimento de Clavero (2015, p. 131), o qual, tratando especificamente das modificações paradigmáticas representadas pelos casos boliviano e equatoriano, escreve que “apesar do esforço realizado pela Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia, ainda não foi formulado um modelo que revise os poderes de modo suficientemente coerente com a revisão dos direitos. Ainda não se desenvolveu todo o potencial da plurinacionalidade como paradigma constitucional”.

Pela demonstração de exemplos pontuais da Costa Rica e da Colômbia¹²⁴, Gargarella (2013, p. 187-190) defende a ideia de que uma reforma que entre na “sala de máquinas” (*engine room*) da Constituição não precisa ser ampla e compreensiva para gerar resultado efetivo. O grande problema é que, na maior parte das situações na América Latina, as instituições (formais e informais) possuem uma vertente largamente antidemocrática que, em diversos lugares da região, passaram a ser questionadas sob um desconforto social generalizado, agravado na década de 1990 pelas condições de empobrecimento da população e diminuição do Estado.

Os diversos exemplos de insurgência social – as lutas pelo gás e pela água na Bolívia, ou as mobilizações dos grupos indígenas, *montubios* e negros no Equador previamente à Constituição de 1998, por exemplo – retratam as persistentes violações de direitos na América Latina, e a tentativa de alteração dessa estrutura jurídica indica como o direito tornou-se gradativamente mais restritivo e desfavorável a largas parcelas da população, que, progressivamente, também precisaram de meios mais graves para demonstrar sua insatisfação¹²⁵.

Na história da América Latina, a solução muitas vezes adotada para períodos de insatisfação popular foi a concessão de “mais direitos” à população¹²⁶, algo que deveria implicar a adoção de limites mais firmes e rígidos sobre quem detém o poder.

¹²⁴ O caso colombiano é particularmente interessante, já que o processo de criação da Corte Constitucional foi marcado pela incorporação de regras procedimentais largamente abertas e participativas. Essa simples alteração, que é vista como uma quebra parcial do formalismo jurídico, acabou por estimular a participação cidadã, a qual, progressivamente mais engajada na luta pela efetivação de direitos, parece impulsionado uma atenção maior por parte dos Tribunais daquele país à proteção a direitos econômicos, sociais e culturais. Noutras palavras, pequenas modificações na maneira de exercício do poder, representadas, no caso, por um espaço de abertura à participação, podem simbolizar ganhos enormes em termos de eficácia de direitos. A jurisprudência largamente progressista da Corte Constitucional da Colômbia em termos de direitos indígenas, destacada, entre outros, por Hoekema (2015), exemplifica o que se quer dizer.

¹²⁵ Um reflexo perturbador disso, para Gargarella (2013, p. 190-192), está no aumento do uso da coerção penal e da criminalização dos movimentos sociais, o que seria ainda mais grave em casos de prolongada desigualdade social, em razão da possibilidade de abusos que apaguem ainda mais a voz de quem já tem poucos meios para se expressar, prejudicando o pluralismo que é fundamental para a democracia e para a construção de um direito imparcial.

¹²⁶ Que, como dificuldade adicional, são, na maior parte das vezes, restritas ao plano normativo, com notáveis déficits de efetividade, tema recorrente na literatura jurídica da região. Um dos pontos muitas vezes destacado é a falta de uma cultura de igualdade, que acaba por implicar a identificação de direitos com *privilégios*, que seriam, assim, “concedidos” pelo governante como benesses, numa relação paternalista. Trata-se da evidência do acirrado *patrimonialismo* que ainda marca profundamente a operação jurídica no subcontinente. Sobre o tema, veja-se Lopes (2003, p. 242, tradução livre): “A autoridade do Estado é entendida, ainda, em termos pré-modernos, como uma mescla de paternalismo e despotismo. A relação paternalista significa que a atitude geral se limita a esperar os benefícios de alguém superior e qualitativamente diferente. A competição política transforma-se em competição para obter as vantagens e os benefícios (privilégios) que possa outorgar a autoridade. Na medida em que a luta é por privilégios e não por direitos, não é difícil converter esses grupos em predadores (*rent seeking*)”.

No entanto, pela forma de estruturação típica da região, a relação entre as partes constitutivas do texto constitucional não é pacífica, mas problemática, porque pode repercutir no descumprimento de tarefas conferidas pelo constituinte aos poderes instituídos para a implementação de direitos. Parece haver, de forma disseminada, como apontado por Gargarella (2013), uma tentativa explosiva de composição de tradições jurídicas contraditórias, criando-se Constituições mistas que adotam, de uma só vez, elementos liberais-conservadores (centralização política e liberalismo econômico) e republicanos/radicais (direitos que, em verdade, têm como objetivo final a alteração das condições econômicas materiais das sociedades, que só são inteiramente apreendidos se colocados em contato com a pretensão de revisão das formas de marginalização política a que, nessa tradição constitucional, seriam instrumentais)¹²⁷.

Por isso é que o enxerto de novos direitos em esquemas de poder centralizados excessivamente em figuras presidenciais é apontado como uma receita de fracasso, a ponto de Ávila Santamaría (2011, p. 236, tradução livre) dizer que “urge uma mudança de paradigma”, já que, na América Latina, “apostou-se na ampliação de direitos” como resposta à crise civilizatória. A tendência que se observa – abstraindo-se de outros fatores que cooperam para a ineficácia do direito na região¹²⁸ – é de limitação das potencialidades emancipatórias carregadas pelos direitos sempre que colocam em risco o exercício de um poder autocrático ou centralizado.

¹²⁷ É bom destacar que tais composições entre tradições jurídicas não são simétricas, porque a parte orgânica da Constituição, segundo Gargarella (2013, p. 157-162), exerce uma larga preponderância, em termos de capacidade de produção de efeitos, sobre a parte dogmática. A assimetria pronunciada faz com que o autor seja especialmente crítico em relação a teses que defendem que os desequilíbrios entre as distintas partes da Constituição (segundo as quais a garantia de direitos na parte dogmática “compensaria” os déficits democráticos da parte orgânica do texto) poderiam ser facilmente remediados. Para ele, o motor da Constituição está, de fato, em sua parte orgânica, na medida em que a estruturação do poder e seu funcionamento real afetam de forma desproporcional os direitos, justamente porque a prática política e jurídica é determinante para a avaliação do grau de efetividade social do comando normativo. A criação de novos direitos, a despeito de suas raízes democráticas, conquanto seja inegável que produza reverberações no poder, teria, nessa linha de raciocínio, um alcance potencial muito mais limitado.

¹²⁸ Até porque a aplicação dos direitos, em sociedades que ainda não completaram sua transição para a modernidade jurídica, é sujeita a muitas vicissitudes. Para exemplificar, Lopes (2003, p. 235) traça uma relação entre autoritarismo e ineficácia jurídica no caso brasileiro, destacando que “o autoritarismo de que nos queixamos não é o totalitarismo”, já que “deriva do caráter aleatório da presença do Estado, da inconstância da interpretação do direito, da consideração de questões pessoais na execução, aplicação e formação da lei (os chamados casuísmos)” (LOPES, 2003, p. 235, tradução livre). O posicionamento já mencionado de Neves (2003) vai na mesma linha. Veja-se: “A tendência é a instrumentalização política do direito, seja por meio da mutação casuística das estruturas normativas, principalmente durante os períodos autoritários, o através do jogo de interesses particularistas bloqueadores do processo de concretização normativa. (...) As sobreposições particularistas dos códigos políticos e econômicos a questões jurídicas impossibilitam a construção da identidade de um sistema jurídico” (NEVES, 2003, p. 272-273, tradução livre).

Afirma-se isso não sem reconhecer, como exercício de justiça, que a história da América Latina apresenta Presidentes responsáveis tanto por violações quanto por avanços em matéria de direitos, o que aparentemente permitiria concluir que não haveria uma relação mecanicista e predeterminada entre hiperpresidencialismo¹²⁹ e violação de direitos. Contudo, segundo Gargarella (2013, p. 161-162), regimes mais liberais, historicamente, são mais propensos a permitir a expansão de direitos, até porque, como dito, a tendência preponderante do poder é coarctar a atuação e as capacidades das demais estruturas que possam aparecer como limitadores de suas competências, o que faria com que um presidente excessivamente forte buscasse limitar (como geralmente o faz) o poder da cidadania¹³⁰.

Muitos autores chegam a ponderar que a centralidade do Executivo não seria um problema insolúvel no sistema democrático, que oferecia diversos meios para tanto (os freios e contrapesos¹³¹, a eleição periódica, os controles sociais, etc.). Contudo, a ilação de que Executivos superpoderosos poderiam ser adequadamente contidos por restrições inerentes ao próprio sistema político (fiscalização cidadã, eleições com sufrágio universal¹³², etc.) é, para Gargarella (2013, p 162-165) superestimada.

¹²⁹ Uma observação interessante, feita quando da defesa desta tese, é a que demonstra que o hiperpresidencialismo, em determinados contextos, pode ser entendido como uma tentativa de resposta aos não raros conflitos entre o Executivo e o Legislativo que já conduziram diversos países da região ao imobilismo e à paralisia, inclusive em matéria de efetivação de direitos fundamentais. O raciocínio por trás dessa engenharia constitucional é o de dotar a institucionalidade de mecanismos para reagir à inação. Como se verá à frente, a própria possibilidade de o Congresso e o Presidente da República convocarem eleições gerais antecipadas de maneira isolada, prevista na Constituição do Equador de 2008, é um exemplo dessa tentativa de posicionar-se contra a paralisia que pode decorrer de embates em nada incomuns na história do país.

¹³⁰ Nas palavras do próprio autor, “em suma, o hiperpresidencialismo é, de acordo com nossa visão, consistente com a criação e a aplicação de novos direitos, mas, ao mesmo tempo, é também consistente com a não aplicação e a restrição desses direitos. Ademais, nós indicamos que o hiperpresidencialismo tende normalmente a trabalhar contra os direitos – particularmente quando a aplicação de determinados direitos contribui para o empoderamento de setores sociais que possam disputar a autoridade daqueles no poder” (GARGARELLA, 2013, p. 162, tradução livre).

¹³¹ Fix-Fierro e Salazar-Ugarte (2012) enxergam uma tendência contemporânea à *parlamentarização de regimes presidenciais*, por meio da qual a Presidência não deixaria de ocupar o centro do sistema, mas traria um “aumento da capacidade do legislativo de controlar o executivo” (FIX-FIERRO; SALAZAR-UGARTE, 2012, p. 644, tradução livre).

¹³² É bom ponderar que o sufrágio, analisado de forma individualizada, não é um instrumento adequado de controle político sobre o poder. Um voto não corresponde a uma única e uniforme mensagem que o eleitor passa para o representante ou o governante eleito, já que não é um endosso completo e nem uma negativa integral de afiliação política; alguém que vota em determinado representante ou em determinado Presidente pode não endossar todas as suas propostas, pode concordar apenas parcialmente com sua trajetória ou pode votar apenas como medida de exclusão, para impedir que outro venha a ascender ao poder, por representar um projeto de poder que merece daquele eleitor menor consideração. Helmke e Levitsky (2006, p. 9, tradução livre) seguem a mesma linha de raciocínio: “Evidências recentes da América Latina sugerem que as eleições democráticas, comumente, são mecanismos insuficientes para assegurar controle sobre o governo e respostas adequadas à população. Usando termos de O’Donnell (1994), o controle tem faltado em duas áreas chave: controle vertical, ou

Esses *controles informais* que poderiam ajudar a limitar o exercício autoritário de poder por um Presidente plenipotenciário acabam por subestimar as capacidades do Executivo de superar limites contra si.

Helmke e Levitsky (2003), em seu trabalho sobre a relação entre Executivo e Legislativo no bojo da teoria sobre as instituições informais em países de democracia jovem, como na América Latina, apesar de reconhecerem a possibilidade de que os poderes presidenciais, em condições específicas, sejam limitados para além do que está previsto no ordenamento jurídico (como no Chile pós-Pinochet), defendem a tese de que, em regra, a predominância do Executivo é auxiliada pela presença de mecanismos que se situam fora das regras formais do sistema, amparado em facilitações como o clientelismo, práticas patrimonialistas, etc. Veja-se (HELMKE; LEVITSKY, 2003, p. 5, tradução livre):

Estudos recentes do presidencialismo em democracias novas sugerem que os resultados da relação entre Executivo e Legislativo não podem ser sempre explicados estritamente em termos de sua configuração constitucional. Assim, análises de democracias “neopatrimonialistas” na África e na América Latina têm mostrado como normas patrimonialistas de controle privado não regulamentado do Presidente sobre instituições estatais resultam num grau de dominância sobre os Poderes Legislativo e Judiciário que excede em muito o que está prescrito pela Constituição.

E, a tudo isso, deve ser adicionado o elemento contextual e histórico, que aponta que as capacidades do Executivo para superar restrições a seu poder são ainda maiores em sociedades desiguais como as da América Latina, em que são comuns o exercício de pressão sobre Judiciário e Congresso, a atribuição e a utilização de inúmeros poderes de emergência, a falta de um amplo esclarecimento social a respeito de várias das questões em debate, etc.¹³³

o grau em que os cidadãos são capazes de recompensar ou punir agentes públicos pelo seu desempenho no governo (O'Donnell 1994; Stokes 2001), e controle horizontal, ou o grau em que os agentes públicos respondem a (ou são controlados por) outras agências e instituições do Estado (O'Donnell 1994, 1999b; Schedler et al. 1999; Mainwaring and Welna 2003). Em muitas partes da região, os cidadãos e seus representantes são carentes quanto a mecanismos para avaliar e, quando necessário, punir os ocupantes de cargos governamentais que abusam do poder. Como resultado, governantes eleitos rotineiramente traem seus mandatos, abusam de sua autoridade e ignoram as demandas de seus constituintes”.

¹³³ Um contraponto interessante é o caso chileno, citado por Helmke e Levitsky (2006). A Constituição do Chile, elaborada em plena ditadura, no ano de 1980, é uma das Constituições mais centralistas de toda a América Latina, conjugando um Presidente extremamente forte com regras eleitorais majoritárias. Após a queda do regime, a *Concertación*, que assumiu o poder, não teria forças políticas para modificar formalmente a Constituição sem uma grave e real ameaça de sofrer um novo golpe de Estado; assim, uma série de instituições políticas informais foram usadas para “criar incentivos para cooperação e recíproca consulta entre partidos e entre esferas de governo, as quais ‘mitigaram as características mais negativas do presidencialismo exagerado’” (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 15, tradução livre). Dessa forma, reforça-se que, para identificar excessiva centralização, autoritarismo, entre outros, não

Um complexo ponto, que torna a avaliação da tradição regional ainda mais peculiar, é que, desde o final do século XX, o autoritarismo tem mudado sua face em todo o mundo, e também na América Latina. Varol (2015) é um dos autores que teoriza sobre o decréscimo daquilo que chama de “regimes transparentemente autoritários” após o final da Guerra Fria; e, ao descrever o *autoritarismo disfarçado* ou *furtivo* (*stealth authoritarianism*), diz que os regimes (parcialmente) antidemocráticos (ou *competitivamente autoritários*) passam a se valer dos mesmos instrumentos da democracia para conquistar legitimidade¹³⁴.

Nessa linha, ocorre a substituição de mecanismos flagrantemente arbitrários por formas mais sutis e sofisticadas de perpetuação no poder. Meios para isso, por exemplo, seriam a substituição da prisão de jornalistas pela proliferação dos processos por difamação que visam a restringir a atuação da imprensa; ou a criação de regras eleitorais que dificultam a vitória da oposição (cláusulas de barreira, exigências excessivas para registro de eleitores, reorganizações de distritos eleitorais, entre outros) no lugar da eliminação repressiva dessa oposição (VAROL, 2015, p. 1679). Em todas as hipóteses, essa forma de conduta sempre se ampara numa retórica de exaltação do Estado de Direito, até como forma de respeito a parâmetros internacionais de democracia e limitação de poder, com a finalidade de evitar sanções externas (LANDAU, 2013, p. 199).

Basabe-Serrano (2009, p. 69-86) estuda o caso das modificações institucionais no Poder Judiciário do Equador entre 1979 e 2009, tentando identificar as razões e as consequências das sucessivas alterações por que passaram as cortes superiores no país e seus reflexos sobre o sistema político. Em sua conclusão, a dominação das indicações e da ocupação dos postos judiciais mais relevantes pelo governo foi considerada determinante. Veja-se (BASABE-SERRANO, 2009, p. 84, tradução livre):

Dentro da discussão sobre os fatores que afetam a estabilidade judicial na América Latina já se apontou que a necessidade de se contar com juízes adeptos ao projeto político do presidente é a principal causa pela qual se removem os juízes das mais altas instâncias. Ainda que tal padrão de conduta encontre certos países atípicos, como Chile, Costa Rica ou Uruguai, a realidade da região parece guiar-se por dita descrição. Nesse plano, este artigo contribuiu para a ampliação desses achados empíricos ao analisar uma aresta menos explorada, e que se refere às mudanças institucionais que afetam as cortes supremas e que poderiam implicar ademais um prejuízo à au-

basta o exame das disposições textuais positivadas, sendo imprescindível analisar as práticas políticas e institucionais que perpassam a organização de determinado regime.

¹³⁴ Inclusive de mecanismos constitucionais, como descreve Landau (2013, p. 191) ao tratar do que chama de *constitucionalismo abusivo* (*abusive constitutionalism*).

tonomia judicial em relação aos outros poderes do Estado. Para isso, recorreu-se à análise dos fatores determinantes da mudança institucional na CSJ do Equador, um dos tribunais de justiça mais instáveis da América Latina, mas que, paradoxalmente, foi pouco estudado.

Entre os principais achados que o artigo oferece encontra-se a confirmação de que o afã do Executivo por capturar espaços de poder nas cortes de justiça é uma variável que explica com solvência os casos de variação no desenho institucional que governa a CSJ do Equador. Assim, o artigo evidenciou que os primeiros meses de governo são chave na hora de prever o advento de reformas na estrutura institucional da CSJ. Por outro lado, e aqui um aporte essencial do artigo, verificou-se que, diante de cenários de alta potencialidade de conflitos políticos, a CSJ cumpre a função de moderar as tensas relações dadas entre atores específicos. Entre os meios que ajudam a diminuir os conflitos políticos exacerbados está a redistribuição de espaços de poder no interior da CSJ, criando mais cargos judiciais, a reacomodação de câmaras chave, como as de natureza penal, ou modificando as regras que orientam a seleção dos novos integrantes da CSJ.

Semelhante é a avaliação de Helmke e Levitsky (2003, p. 6, tradução livre):

No campo da política judicial, o estudo de Helmke sobre as relações entre Executivo e tribunais na Argentina encontrou que, a despeito das garantias constitucionais de mandato e independência judicial, os juizes da Suprema Corte respondiam com grande regularidade a uma instituição informal de *insegurança* quanto aos mandatos, segundo a qual de novos governos (democráticos ou não democráticos) esperava-se amplamente que dominassem a Corte. O resultado foi um padrão de comportamento judicial que se afastava significativamente daquele estipulado pelas normas formais.

Landau (2012, p. 941-949) examina o caso venezuelano e demonstra como, a seu ver, o processo constituinte de 1999 (que se iniciou com intensa participação popular como meio de legitimação para o encerramento definitivo do sistema bipartidário anterior) acabou por resultar numa influência muito limitada da população, restrita a temas menores, com a prevalência ostensiva dos interesses do Presidente da República nas áreas sensíveis da Constituição (sobre a definição das competências e conformação dos poderes). Tal se deu mediante diversas manobras procedimentais e eleitorais que acabaram por praticamente excluir os representantes da oposição da Assembleia Constituinte, além da utilização intensiva de mecanismos de constrição (formais e informais) que condicionaram as poucas tentativas de intervenção da Suprema Corte (que, ao fim, não conseguiu impedir que o Presidente ditasse as regras de eleição unilateralmente, ou que a Constituinte passasse por cima das decisões da Corte). A redação final da Constituição teria acabado por sancionar um modelo permissivo com práticas excessivamente centralizadoras, que colocariam a Presidência da República em posição de enorme destaque e predominância no quadro político-institucional venezuelano.

Pensamos, assim, ter sido possível reconstruir, ainda que de forma breve, a tradição centralista da organização do sistema político na América Latina. Sob esse

pano de fundo histórico, sem que se pretenda afirmar uma falsa continuidade ou uma homogeneidade inexistente, são traços indeléveis do constitucionalismo do subcontinente um uso bastante extensivo de estruturas de poder centralistas, que respondem a períodos de insatisfação social com a repressão escancarada ou, de forma mais reiterada nas últimas décadas, pela concessão de mais direitos e posições jurídicas ativas à população, sem que propostas efetivas de democratização do poder sejam colocadas em pauta pelas elites políticas e econômicas.

Como veremos, as pautas de luta recentes dos movimentos sociais da região têm tentado chacoalhar essas estruturas permanentes. Movimentos de insurgência popular em países como o Equador e a Bolívia propuseram uma mudança de perspectiva, em termos de *formalidade constitucional*, que foram pensadas para repercutir em todo o sistema jurídico desses países. O que se apresenta para a sequência do trabalho, portanto, é estudar quais são as mudanças pretendidas, o que foi alcançado e quais são as potenciais limitações, internas e externas, que podem pôr em risco as virtudes dos projetos que analisaremos.

A advertência que a exposição até aqui realizada nos deixa, porém, é de que os reflexos autoritários da organização de poder na América Latina ainda são visíveis mesmo nesses países nos quais a luta pela ampliação dos espaços democráticos alcançou status constitucional¹³⁵. E isso se reflete, por exemplo, na adoção de práticas ainda muito centradas na figura da Presidência mesmo quando ascendem ao poder os grupos que historicamente estiveram fora das estruturas de poder nos períodos precedentes.

Assim, reconstruídos dois dos elementos que, segundo se defende neste trabalho, são constitutivos da história e da estrutura do constitucionalismo latino-americano – o colonialismo e o centralismo (institucional e, na maior parte das vezes, autoritário) do Poder Executivo – é tempo de nos dedicarmos ao exame das principais características definidoras dos novos projetos constitucionais, empreitada que será desenvolvida no próximo capítulo.

¹³⁵ Até porque, seguindo a análise de Varol (2015, p. 1681-1683), a linha que separa regimes autoritários de regimes democráticos é, cada vez mais, bastante tênue. Há muitos exemplos recentes de regimes que combinam aspectos democráticos (em geral, os que garantem direitos de participação e, quando o governo goza de amplo apelo popular e majorias legislativas, os que privilegiam a regra majoritária) e, por outro lado, mantêm práticas autoritárias (em geral, aquelas que impedem a efetividade do princípio da alternância de poder).

CAPÍTULO 2: EXAME DOS PROJETOS CONSTITUCIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

2.1 Por que Equador e Bolívia?

Ainda que seja tema do próximo capítulo deste trabalho, é relevante iniciar a análise das páginas que se seguirão – dedicada a expor as características, as potencialidades e os limites dos novos projetos constitucionais da Bolívia e do Equador – pela incursão breve sobre o que marcaria a existência do *novo constitucionalismo latino-americano*. Isso porque essa exposição sintética permitirá justamente entender a razão pela qual as Constituições do Equador e da Bolívia serão os objetos de estudo mais específicos daqui por diante.

A despeito das críticas¹³⁶ (que, como veremos adiante, têm relevantes méritos e fornecem pontos de vista com os quais se concorda, ao menos parcialmente), é forte a corrente de autores que entende que existe efetivamente um *novo constitucionalismo* que representaria uma mudança estrutural significativa em relação às tradições da região, e apontaria para um novo estágio de redefinição de algumas das suas características típicas a partir da constitucionalização de uma proposta social e democrática que se pretende transformadora.

¹³⁶ Essas críticas indicam que não há consenso acerca da existência de um “novo” constitucionalismo latino-americano. Levitsky e Roberts (2011a, p. 402-403), por exemplo, criticam abertamente as Constituições recentemente promulgadas na América Latina (casos das Constituições de Venezuela, Equador e Bolívia) sob o argumento de que perpetuam esquemas históricos de centralização de poder político, dando ensejo ao populismo dos líderes dos movimentos que conquistaram o poder e ao exercício de uma forma de comando personalista. Ou seja, sua exposição deixa antever que os autores não percebem mudanças relevantes a partir dessas novas Constituições, entendidas muito mais como ferreamentas dos governos recentemente eleitos para exercício do poder político. A seu turno, Gargarella (201-, p. 8) entende que as novas Constituições representariam uma continuidade e não uma ruptura com os modelos constitucionais do constitucionalismo latino-americano, preservando, em maior ou menor medida, a estruturação de poderes fixada no *constitucionalismo fundacional* (segunda metade do século XIX) e a tendência de uma sempre mais ampla e profícua enunciação de direitos, como feito desde o *constitucionalismo social* (a partir do início do século XX). A mudança do período mais recente, a que o autor chama *constitucionalismo multicultural e de direitos humanos*, estaria representada pela incorporação de novos direitos da natureza e de grupos antes historicamente excluídos (em particular, os indígenas), sem que se tenha mexido fundamentalmente na forma como o poder é disciplinado e distribuído. Essa é uma das explicações para o título do seu texto especificamente dedicado ao tema, que põe relevo na existência de muitas características *velhas* no *novo* constitucionalismo da região (*Too much “Old” in the “New” Latin American Constitutionalism*). Retornaremos ao ponto na parte final do Capítulo 3, após o exame mais aprofundado das recentes experiências constitucionais do Equador e da Bolívia e de seus conteúdos.

Nessa linha, por exemplo, Colón-Ríos (2015, p. 107-109) aponta quatro características marcantes desse *novo constitucionalismo*, que seriam as seguintes: a promulgação das Constituições a partir de processos constituintes altamente participativos; a existência de assembleias constituintes inclusivas e diversificadas; o objetivo constitucionalmente expresso de estabelecer novas relações econômicas na sociedade; e, por fim, a incorporação de extensas listas de direitos, incluindo direitos coletivos e mecanismos para a sua proteção. Como ponto a ser considerado em sua teoria, o autor destaca, ainda, a ênfase em dispositivos de proteção à natureza e à diversidade ecológica, e a sua articulação com a perspectiva de uma mudança constitucional participativa¹³⁷, afirmando que, considerando as disposições constitucionais em seu conjunto, os processos constituintes da Venezuela (1999), do Equador (2007-2008) e da Bolívia (2006-2009) produziram textos que corresponderiam a um salto constitucional bastante grande, que se afastaria do legado do constitucionalismo regional dos 200 anos precedentes.

Sob outra premissa, que se volta a uma discussão muito mais epistemológica e busca destacar a abertura para novos saberes, conhecimentos e maneiras de viver, Ávila Santamaría (2015, 159-174) defende que a base ideológica desse *novo constitucionalismo* seria a *utopia andina*, amparada nas categorias utópicas da “pachamama” e do “sumak kawsay”, cujo desenvolvimento dar-se-ia sob princípios da filosofia baseada na relacionalidade, na correspondência, na complementariedade, na reciprocidade, na plurinacionalidade e na interculturalidade, opostos à mentalidade que daria suporte às formas constitucionais tributárias da tradição liberal ocidental¹³⁸.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (201-, p. 17-18; 2010), por sua vez, centram sua atenção nos textos das Constituições e nos processos constituintes que levaram à sua aprovação. Para eles, iniciando-se com a Constituição colombiana de 1991, a

¹³⁷ “Esse tipo de disposição é interessante porque torna explícitas as conexões entre uma concepção participativa de mudança constitucional na qual o novo constitucionalismo latino-americano é baseado e a proteção à natureza; noutras palavras, atos de participação democrática, incluindo o exercício popular do poder para criar ou transformar uma Constituição, apenas podem ocorrer se os seres humanos estiverem na condição de se engajarem em diferentes formas de atuação política (e que isso pressupõe a existência de um meio ambiente saudável, de um equilíbrio ecológico, de diversidade genética, e assim por diante)” (COLÓN-RÍOS, 2015, p. 109-110, tradução livre).

¹³⁸ “A proclamação, em língua kichwa, da pachamama e do sumak kawsay é, ao mesmo tempo, a culminação de uma luta reivindicatória indígena e o começo de um novo constitucionalismo transformador, que surgem ante o limite e até o fracasso da utopia ocidental, uma vez que o progresso, o desenvolvimento, o liberalismo individual e a globalização econômica levam-nos a um desastre ecológico que significaria o aniquilamento da espécie humana, constituindo-se, desse modo, em uma utopia negativa” (ÁVILA SANTAMARÍA, 2015, p. 158, tradução livre).

marca comum dos novos processos constituintes seria a ativação do poder constituinte originário do povo a partir da *necessidade* que as sociedades tinham de novos marcos jurídicos fundacionais¹³⁹. Com isso, apontam que constituiriam marcas desse *novo* constitucionalismo, entre outras, a legitimidade advinda dos procedimentos democráticos empregados, a simbologia representada pela ruptura com o estado de coisas anterior, a capacidade inovadora de um constitucionalismo que também se apresenta como *experimental*, a extensão e a complexidade dos textos constitucionais, a marginalização do poder constituinte constituído ou derivado em prol de mecanismos que reclamem a participação popular para a modificação da Constituição, etc. Sob a mesma inspiração teórica, Leonel Júnior (2015) acrescenta que uma distinção desse “novo constitucionalismo” seria a centralidade ocupada por atores políticos tradicionalmente marginalizados na história constitucional da região (caso dos indígenas, por exemplo), que “passam do ‘papel’ de figurantes ao de protagonistas desse processo” (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 142).

Em maior ou menor extensão, e destacando aspectos distintos, porém complementares, as obras que defendem a existência de uma inovação capaz de marcar um ponto de inflexão no constitucionalismo da região dão às Constituições andinas do século XXI um caráter de ruptura, representado pela consagração constitucional de temas antes afastados da positivação oficial e do reconhecimento do Estado, como é o caso do novo status concedido às nações indígenas, da institucionalização de direitos que superam a noção meramente antropocêntrica e tornam primordial a proteção da natureza e do meio ambiente, da previsão de mecanismos jurídicos e políticos oficiais de pluralismo jurídico, entre outros.

A opção desse trabalho é centrar o estudo nas Constituições¹⁴⁰ e nas práticas legislativas e políticas do Equador e da Bolívia como representantes desse proposto

¹³⁹ “Quando apareceu o primeiro dos processos constituintes do *novo constitucionalismo latino-americano*, o colombiano de 1991, a forma havia mudado radicalmente e se apreciava um início claro de ativação da soberania do povo através do processo constituinte. Para a América Latina tratava-se – e, em boa medida, ainda se trata – de uma *necessidade*” (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010, p. 12, tradução livre, itálicos no original).

¹⁴⁰ Esse exame normativo, que buscará explorar as possibilidades oferecidas pelos textos, suas modificações, suas contradições e seus déficits, será feito sem qualquer pretensão de explorar exaustiva e exclusivamente todas as suas disposições normativas. Até porque a mera descrição de normas é absolutamente insuficiente. É o que dizem Helmke e Levitsky (2006), que, tratando da necessidade de se investigarem os mecanismos informais de funcionamento dos sistemas políticos e constitucionais na América Latina, pontuam o seguinte: “As análises das instituições democráticas que focam exclusivamente em normas formais arriscam-se a perder muito do que define e molda os comportamentos políticos, o que pode construir uma imagem incompleta – se não completamente equivocada – de como a

novo constitucionalismo latino-americano. Mas por qual razão faz-se a opção por estes textos¹⁴¹? Por que não, por exemplo, considerar a Constituição venezuelana de 1999 como representante do *novo constitucionalismo*, tendo em vista a inegável continuidade ideológica que a liga com as Constituições da década seguinte, principalmente com a do Equador, além das condições históricas semelhantes que desencadearam seu processo de elaboração e aprovação? Ou, então, por que não entender que a primeira Constituição a trazer a causa indígena (ainda que tangencialmente) para o debate público – a Constituição colombiana de 1991 – seria a precursora do movimento que se propõe como inovador¹⁴²? Ou, ainda, por que não tratar de forma conjunta todas as Constituições democráticas que passaram a se espriar pela região desde a década de 1980, uma vez que, em seu conjunto, seriam elas, todas, notórias reações aos períodos ditatoriais dos anos 1960 e 1970, tendo incorporado perspectivas multiculturais em seus textos¹⁴³?

Somos levados a centrar a nossa análise nas duas Constituições da década passada, contudo, pelas razões defendidas, entre outros, por Clavero (2015, p. 115-116; 129-130), para quem a *plurinacionalidade* é central para a definição do que seria o *novo constitucionalismo*. Essas são as duas únicas Constituições que agregam textualmente a plurinacionalidade¹⁴⁴ a seus corpos de disposições normativas (embora

política funciona (...) Ainda que a Constituição diga se o país tem um sistema presidencialista ou parlamentarista de governo, ela nos diz pouco a respeito da extensão de práticas como o clientelismo, o patrimonialismo ou as normas informais de divisão do poder” (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 2; 25, tradução livre). Estudar a disposição normativa sem uma compreensão do contexto e da prática política e jurídica é, a nosso sentir, uma enorme perda de tempo. No entanto, pensa-se ser imprescindível o conhecimento das disposições dessas Constituições para que, a partir daí, possa ser explorada sua articulação com o ambiente que as cerca. Essa é a razão de se explorar os textos normativos nas páginas subsequentes.

¹⁴¹ Uma síntese de distintas perspectivas de classificação sobre o tema pode se achar em Brandão (2015, p. 45-62).

¹⁴² Como parece ser o caso de Gargarella (201-, p. 8) e de Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010, p. 12).

¹⁴³ Como entendido por Rodríguez Garavito (2012), que não faz a distinção entre o multiculturalismo e os movimentos posteriores, conforme se vê: “A constituição guatemalteca de 1985 inaugurou uma onda regional de ‘constitucionalismo multicultural’ (Van Cott, 2000) à qual se uniram – com graus muito diversos de reconhecimento e aplicação efetiva do princípio de autodeterminação – as novas cartas ou as reformas constitucionais de Nicarágua (1987), Brasil (1988), Colômbia (1991), Paraguai (1992), Peru (1993), Argentina (1994), México (1994), Venezuela (1999) e, sobretudo, Equador (2008) e Bolívia (2009) (Clavero 2008). A convergência entre o movimento global pelos direitos indígenas y o constitucionalismo multicultural latino-americano faz-se evidente não apenas nas várias constituições que incorporaram as regras do Convênio 169, senão também no fato de que os dez países desse grupo que ratificaram o Convênio dão conta de quase a metade das ratificações que ele recebeu em nível mundial” (RODRÍGUEZ GARAVITO, 2012, p. 35-36, tradução livre).

¹⁴⁴ No caso do Equador, é interessante perceber que o governo Rafael Correa opôs-se fortemente à adoção da plurinacionalidade pela Constituição. Na Assembleia Constituinte, a sua base de apoio propunha a adoção da *interculturalidade* como conceito básico de relacionamento do Estado com os indí-

ainda não seja o momento de julgar se elas efetivamente *realizam* essa plurinacionalidade e em que medida o fazem). De acordo com Magalhães (2015, p. 361), “são as constituições do Equador e da Bolívia que efetivamente apontam para uma mudança radical que pode representar inclusive uma ruptura paradigmática não só com o constitucionalismo moderno mas com a própria modernidade”.

A plurinacionalidade, tal como proposta pelos textos examinados e sustentada por quem nela enxerga o conceito unificador do *novo constitucionalismo*, não pode ser confundida com a simples existência física de etnias distintas no mesmo território do Estado¹⁴⁵. Para seus defensores, a partir de uma leitura geral, ela significaria o reconhecimento da existência de uma democracia também baseada em *sujeitos coletivos* e não apenas na relação individual entre Estado e cidadão, e em formas de organização e autogoverno distintas daquelas criadas pelo modelo ocidental tradicional (até por conta da ancestralidade e da precedência histórica dessas modalidades organizativas); implicaria a potência de um novo olhar para a natureza – que não a enxergaria apenas como um ente apropriável – e de uma nova composição de direitos afastada de sua visão exclusivamente antropocêntrica e ocidental; permitiria repensar as instituições do Estado para quebrar a unicidade cultural e social que marca o tipo político *westfaliano*; oficializaria uma forma de pluralismo jurídico não subordinado, de

genas, atacando a plurinacionalidade por diversos fatores (econômicos; políticos, com um possível esfacelamento do Equador; históricos, pelo fato de os indígenas serem *povos*, e não *nações*; etc.). Esse foi um dos motivos apontados para a ruptura política entre o movimento indígena (representado pela CONAIE – Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador) e o governo de Correa. Autores relevantes, como Ayala Mora (2014) também se posicionam contra a ideia de plurinacionalidade. Contudo, a plurinacionalidade, por mais vaga e controversa que parecesse aos críticos, ao fim e ao cabo, foi incorporada à Constituição em decorrência da intensa mobilização do movimento indígena e sua pressão sobre os membros da Assembleia Constituinte, e, mesmo assim, de forma muito mais limitada do que ocorreu na Bolívia, por exemplo, país em que a Constituição abraçou amplamente a plurinacionalidade como princípio fundacional para a reconfiguração de instituições do Estado. Para a compreensão dos debates entre o governo Correa e a CONAIE e as limitações da plurinacionalidade no texto constitucional equatoriano aprovado ao final da Assembleia Constituinte e sujeito à ratificação popular, confira Simbaña (2008).

¹⁴⁵ Ao tratar da proposta de Constituição plurinacional defendida pela CONAIE, o relato de Simbaña (2008) é significativo para explicar o conceito e evitar reduções culturais, expandindo os efeitos da plurinacionalidade para a esfera institucional, política e econômica. Veja-se: “Nesse conceito podemos ver que não só está relacionado o reconhecimento cultural dos indígenas como nacionalidades e povos. Esse reconhecimento está dimensionado como a base, mas não é o todo, pois a plurinacionalidade envolve também um tipo determinado de organização política, econômica e sociocultural, e uma forma de governo do Estado, pelo que a plurinacionalidade não contém unicamente a dimensão cultural, este é o seu elemento original, é a realidade histórica que outorga níveis de coesão social. O outro elemento fundamental é a dimensão política, com o que os indígenas conseguem uma perspectiva global interna, com a sociedade não indígena e com o Estado. (...) A dinâmica deste tipo de organização [plurinacional e comunitária] é a ação coletiva e direta, pelo que potencialmente permite a participação de todos os seus membros, ademais é uma forma distinta à liberal de estabelecer a relação Estado-sociedade”.

convivência entre regulamentações jurídicas igualmente dignas para a vida em sociedade. Enfim, seria um princípio fundante que ofereceria um leque amplo de possibilidades de arranjos institucionais e políticos pretensamente inovador.

Ou seja, para a perspectiva deste trabalho sobre as razões que levam ao recorte feito (sem ainda antecipar debates futuros), pode-se defender o exame conjunto dessas Constituições de forma separada de outros textos constitucionais recentes não apenas porque incorporem novos direitos (tarefa já empreendida por Constituições anteriores, desde o início do século XX), ou porque reconheçam a diversidade cultural dos seus países¹⁴⁶, mas porque, em suas enunciações inaugurais, ao abraçarem a plurinacionalidade (entendida na forma acima exposta), trariam em si o potencial originado pela proposta de refundação da sociedade a partir de um novo paradigma, abrindo possibilidades institucionais, jurídicas e econômicas decorrentes do abandono da visão da nação una e homogênea, e trazendo os povos ancestrais indígenas (e, no Equador, também negros e *montubios*) para o centro da arena política, não somente como destinatários de normas sobre direitos, mas como agentes capazes de exercício de competências autônomas não tuteladas¹⁴⁷.

¹⁴⁶ A distinção entre reconhecimento multicultural e plurinacionalidade, para Walsh (2009), pode ser sintetizada da seguinte forma: “Um dos elementos mais importantes de ambas as Constituições, sem dúvida alguma, é a superação do multiculturalismo. As reformas dos anos 90 – tanto no Equador e na Bolívia quanto em outros países da região – mostraram uma tendência em direção ao que poderíamos denominar ‘constitucionalismo multicultural’ ou ‘multiculturalismo constitucionalista’. Ao reconhecer aos povos indígenas – e, em menor medida, aos povos afrodescendentes de Colômbia e Equador – e outorgar-lhes direitos especiais, estas reformas se instituíram numa forma política de inclusão. Sem negar sua importância – resultado, em grande parte, das lutas históricas destes povos frente a Estados excludentes –, devemos compreender claramente a dupla intenção destas políticas, bem como suas limitações. Refiro-me à intenção de não somente responder a demandas históricas, mas também a apaziguar e cooptar a resistência, incorporando-a (por meio de políticas de inclusão e direitos ‘étnicos’ e ‘especiais’) à institucionalidade e estruturas estabelecidas. Nesta dupla intenção, encontramos sua própria limitação: o reconhecimento e inclusão dentro da mesma estrutura tradicional (uni nacional e monocultural) do poder, permitindo-a manter-se intacta e, inclusive, fortalecida. Sem dúvida, estas reformas são ‘cimentos’ para o neoliberalismo multicultural, a nova lógica multicultural do capitalismo multi/trans/nacional. (...) Eis, aqui, a importância e debate das novas constituições equatoriana e boliviana. Refiro-me, particularmente, às propostas e esquemas de refundação, que permitem que a transformação não se dê relativamente só aos povos ancestrais – sua inserção e inclusão – mas também às sociedades em seu conjunto. Ao distanciar-se do modelo de Estado neoliberal ocidental – que favoreceu certos grupos, interesses e modos de vida sobre outros – e ao construir modelos distintos sustentados no ‘interculturalizar’ e ‘plurinacionalizar’ – modelos, estes sim, descolonizadores – estas novas Cartas Políticas abrem caminhos históricos”.

¹⁴⁷ Brandão (2015) entende que as Constituições do Equador e da Bolívia estariam distanciadas das demais também por uma especial vocação *democrática*, em raciocínio semelhante ao defendido por Colón-Ríos (2011) e Viciano Pastor e Martínez Dalmau (201-). Diz o autor que “as características materiais do Novo Constitucionalismo buscam intensificar a participação popular no âmbito democrático, construindo uma aproximação entre o governo e a soberania popular, mediante novas formas de democracia e participação cidadã” (BRANDÃO, 2015, p. 23). Esta tese não seguirá esse ponto de vista, no entanto, porque, como será exposto em momento oportuno, algo que vem ameaçando a potencialidade das Constituições da Bolívia e do Equador é a tendência de reforço da centralização dos poderes

Algumas advertências devem ser feitas neste momento. Primeiramente, não se defende, aqui, que a plurinacionalidade exista como proposta por seus defensores, e muito menos que seja isenta de problemas práticos. Rosenfeld (2010, p. 226-233), em texto já referido acima, relata inúmeros problemas que um pertencimento *dual* – baseado simultaneamente numa cidadania geral vinculada à comunidade nacional mais ampla e numa *ciudadania diferenciada* de ligação com o grupo local (étnico, religioso, linguístico, etc.) – suscita para o constitucionalismo contemporâneo¹⁴⁸. Igualmente, críticos insuspeitos de qualquer conservadorismo – como Ayala Mora (2014, p. 68-69; 99-100) – entendem que a categoria é por demais ampla, carece de respaldo público (ao menos no Equador) e é excessivamente etnocentrista, promovendo divisões e sem uma clara definição sobre seu conteúdo¹⁴⁹.

políticos nas mãos dos presidentes. Nesse sentido, recentes esforços envidados pelos governos de Rafael Correa (como a aprovação da polêmica Lei de Comunicação Social, a emenda constitucional que permitirá ao presidente concorrer a mandatos consecutivos sem limitação a partir de 2021, a aprovação da Lei de Mineração em contradição com as vontades expressadas pelos indígenas e reduzindo o alcance de suas manifestações a consultas sem qualquer grau de vinculação, o aparelhamento de instituições pensadas para serem independentes, como o Poder ou Função de Transparência e Controle Social, entre outros) e de Evo Morales (como a busca por um quarto mandato consecutivo a despeito da derrota num referendo convocado especialmente para deliberar sobre o tema, a condução de projetos econômicos em áreas indígenas em conflito com a vontade expressada pelos povos de determinadas regiões, como o Território Parque Isiboro Seguré – TIPNIS –, a relação conflituosa com a oposição de esquerda e de direita, entre outros) demonstram que a prática político-institucional nesses países, em termos de democracia, tem se afastado muito daquilo que se imaginou no nascedouro das Constituições. Crê-se, assim, que o recurso à democracia como marca peculiar não é um caminho recomendado pelos acontecimentos concretos.

¹⁴⁸ Para o autor, a existência de direitos concedidos a quaisquer indivíduos decorre de aspirações de generalidade contidas na ideia de *ciudadania*. No entanto, em países multiétnicos, multilinguísticos, entre outros, os sentimentos de pertencimento podem ter um aspecto muito mais localizado, gerando o que considera *ciudadanias diferenciadas*, que suscitam conflitos tanto mais graves quanto mais antagônicas forem as pretensões dos subgrupos distintos. Em suas conclusões, aponta o seguinte: “Nenhum dos tipos acima descritos de ordenação constitucional é apto a satisfazer plenamente a aspiração de uma completa cidadania igual diferenciada [*thoroughly differentiated equal citizenship*] ou atingir um equilíbrio ótimo entre os indícios abstratos e universais da cidadania e suas contrapartes particulares. O que se extrai da análise precedente é que o caminho para a reconciliação entre a cidadania igual abstrata e a cidadania diferenciada concreta não é linear e nem simples. Esse caminho requer ajustes e mediação, abertura para o pluralismo, reconsideração e remanejamento de diferenças e uma disposição para reconhecer, enfrentar e tentar gerenciar conflitos e tensões sem se estar numa condição de erradicá-los” (ROSENFELD, 2010, p. 232-233, tradução livre).

¹⁴⁹ “Os termos *nacionalidades indígenas e plurinacionalidade* lograram respaldo em certos setores, mas enfrentaram dificuldades. Uma das mais notáveis é que nunca se pôde defini-los nem esclarecer o seu conteúdo. Escreveu-se muito sobre o tema, mas isso apenas trouxe mais confusões, crescentes reparos teóricos e dificuldades de aplicação. Os termos resultam ambíguos e, com o tempo, a sua ambiguidade e confusão aumentou. Outra dificuldade é a resistência da opinião pública à plurinacionalidade, que se vê como uma ameaça à integridade do país. Mas sua maior dificuldade é que a maioria das organizações indígenas a rechaça, ainda que respalde a consagração e a ampliação dos direitos coletivos. (...) Em suma, não se deve confundir a diversidade cultural com a existência de diversas nações ou nacionalidades num país. Há visões que sustentam que cada cultura corresponde a uma nação. É dizer, que deveria haver tantas nações como existem culturas. Isso é absurdo. Praticamente todos os Estados do mundo são pluriculturais, ou seja, têm culturas diversas, mas isso não os faz plurinacionais. Na realidade, os Estados plurinacionais que existiam já não existem mais. Deve observar-se, por fim,

O que se afirma, aqui, não é uma defesa da plurinacionalidade, mas, apenas, que essa categoria, uma vez positivada e inserida nas Constituições, constituiu-se num *critério normativo de unificação* desses textos, os quais, em maior ou menor medida, adotam outras disposições por ela inspiradas (como é o caso da redefinição das instituições do Judiciário e do Legislativo na Bolívia, por exemplo). É o que se verá nas seções subsequentes deste capítulo.

Em segundo lugar, não se nega que outras Constituições latino-americanas reconheçam direitos e capacidade de autogoverno às nações indígenas, afirmando-os num ambiente de diversidade étnica e cultural. Nesse sentido, a Constituição da Colômbia de 1991, e principalmente a jurisprudência da Corte Constitucional que se seguiu à sua criação¹⁵⁰, sempre propositiva na aplicação dos direitos indígenas, oferece algumas das mais relevantes contribuições no campo.

Ocorre, todavia, que essas Constituições ainda permanecem presas a algumas concepções mais tímidas na matéria; a própria Corte colombiana, por exemplo, por mais aberta que tenha se mostrado quanto ao tema, não possui qualquer mecanismo de garantia de representação proporcional das nações indígenas em sua composição, ou mesmo norma que estabeleça paridade normativa entre o direito nacional e o direito indígena. A plurinacionalidade como *potencial*, segundo seus proponentes, iria além e deixaria aberta a possibilidade de refundação do Estado e de suas instituições a partir de um novo paradigma, como já exposto acima.

A terceira advertência é que este trabalho não adota uma linha ingênua ou ufanista em relação aos novos textos constitucionais analisados ou mesmo em relação à plurinacionalidade. Aliás, sua motivação é seguir justamente um caminho contrário, de crítica construtiva, sem aderir cegamente a posições de exaltação que se mostram muito distantes da realidade. Por isso, enfatiza-se uma vez mais que é claro

que os termos 'nação' ou 'nacionalidade' não têm nenhuma raiz no passado indígena e nem sequer existem nos idiomas ancestrais, já que são conceitos 'ocidentais' por excelência, carregados de conflitos e exclusões" (AYALA MORA, 2014, p. 68-69, tradução livre, itálicos no original).

¹⁵⁰ Que tem dado grande impulso ao pluralismo jurídico, um dos elementos de quebra da nacionalidade unificada, como visto no Capítulo 1 desta tese. Nesse sentido, veja-se o exame realizado por Hoekema (2015, p. 277-281) acerca de uma decisão da Corte Colombiana (Sentença T-349, de 08/08/1996) que revisou uma penalidade criminal aplicada pela comunidade contra um de seus dirigentes por um homicídio. A sistemática plural adotada pela Corte não foi a da simples intervenção na comunidade indígena com a afirmação da superioridade do direito estatal, mas a de considerar reciprocamente os interesses da comunidade (em relação a questões como validade de seu próprio direito, legitimidade de suas autoridades, etc.) com os interesses pessoais de proteção de cada indivíduo. A fórmula de resolução do caso passa pela adoção de uma forma contida de intervenção do Estado, pautada pelo *princípio da maximização da autonomia indígena*, identificando-se as normas de proteção que vinculam até mesmo as comunidades baseadas em direitos fundamentais bastante universais.

que a *efetividade* dessas propostas – ou seja, a concretização das potencialidades imanentes ao texto – é um tema espinhoso, ao qual este trabalho retornará adiante. Como haverá oportunidade de apontar no Capítulo 3, a realização prática do que inspira um texto constitucional ou de seus fins (no caso, a real transformação das instituições oficiais e das relações econômico-sociais) é diretamente influenciada pela prática política, legislativa¹⁵¹, jurisprudencial, econômica e social que sucede à promulgação da Constituição. Sabe-se, como pontuado anteriormente, que os enunciados normativos constitucionais ou legais, por si sós, não são suficientes para causar transformações na realidade se não se fizerem acompanhar por condutas concretas dos agentes políticos destinadas a efetivá-los¹⁵².

Dito isso, voltemos ao ponto que motivou a elaboração dessas linhas introdutórias a este segundo capítulo. Uma das pretensões deste momento inicial era justificar o recorte da análise. A despeito da ampla variação de critérios, o que de mais relevante pode ser extraído das novas Constituições da Bolívia e do Equador é a tentativa de ruptura com a ideia de nação unificada e homogênea, algo que não foi proposto pelas normas constitucionais anteriores, ainda filiadas, segundo Yrigoyen Fajardo (2011; 2015), a perspectivas do que ela chamou de *constitucionalismo multicultural* (principalmente as Constituições da década de 1980, prévias ao Convênio n. 169 da OIT) e *pluricultural* (da Constituição colombiana em diante, até os textos promulgados posteriormente à Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos

¹⁵¹ Sobre a história constitucional equatoriana e os desafios pelos quais as inovações constitucionais passam pela falta de adoção da legislação pertinente, veja-se Ayala Mora (2014, p. 103, tradução livre): “Não cabe dúvida sobre a importância dos avanços nos direitos e garantias que a nossa evolução constitucional registrou. Mas a sua consagração nos textos constitucionais não despertou os enfrentamentos que podiam ser esperados. Em geral, para a sua incorporação como normas básicas, salvo exceções, houve pouco conflito e até escasso debate. Houve uma tendência geral de adotar fórmulas muito avançadas, em alguns casos pela primeira vez na América Latina e no mundo. Mas, de outro lado, têm existido claras contradições e sua aplicação efetiva tem sido complicada e, às vezes, tardia. Têm-se dado avanços nos direitos e garantias consagrados nas Constituições, mas as próprias leis destinadas a regular as novidades constitucionais limitaram-nas, tardaram em ser ditadas ou simplesmente nunca existiram. Essa situação paradoxal não foi gratuita. Tem servido para amortecer a força dos protestos sociais, já que, quando já se obteve uma declaração constitucional, veem-se reduzidos a mobilização e o reclamo, ainda que a aplicação das normas seja postergada ou anulada”.

¹⁵² Weingast (1997) é um dos autores que destaca a insuficiência de disposições normativas como condição única para o funcionamento do Estado de Direito. Veja-se: “Justamente porque as leis e os limites políticos podem ser desobedecidos ou ignorados, algo além das leis é necessário para evitar as violações. Para sobreviver, o Estado de Direito precisa que os limites sobre os agentes públicos sejam autoaplicáveis. Como vimos, a autoaplicabilidade dos limites depende da combinação complementar entre atitudes e reações dos cidadãos e restrições institucionais” (WEINGAST, 1997, p. 262, tradução livre). Na mesma linha, Levinson (2011, p. 698) destaca que é fundamental a existência de um compromisso efetivo que indique que as partes submeter-se-ão às regras do sistema para que a própria Constituição possa ser aplicável.

Indígenas). O *plurinacionalismo*, assim, e a potencialidade que ele encerra, seria a marca distintiva desse *novo constitucionalismo latino-americano*, razão pela qual, daqui por diante, o foco de análise voltar-se-á para as Constituições do Equador e da Bolívia como seus expoentes máximos.

2.2 O contexto regional dos processos constituintes do Equador e da Bolívia

A partir da compreensão das razões que levaram este trabalho a lançar seu olhar sobre as Constituições da Bolívia e do Equador, pensa-se ser importante elaborar uma contextualização que permita ao leitor entender por qual razão nesses específicos países, e naquele determinado momento histórico (primeira década do século XXI), as mudanças políticas e sociais que propiciaram a adoção das novas Constituições tiveram lugar. Isso será importante na medida em que o conteúdo dessas Constituições reflete, em larga medida, o cenário político e ideológico que resultou na eleição dos Presidentes Rafael Correa, no Equador, e Evo Morales, na Bolívia.

De forma geral, a América Latina assistiu à ascensão de numerosos governos identificados como “esquerda”¹⁵³ nos anos 2000 (mais precisamente, a partir da vitória eleitoral de Chávez, na Venezuela, em 1999), o que se constituiu em inegável alteração do panorama político da região em comparação com o que a história conta a respeito da orientação político-ideológica da maioria de seus governos desde a independência¹⁵⁴. Em obra que trata da chegada e do período de governo da “esquerda”

¹⁵³ Esta tese não tem interesse em imiscuir-se no debate sobre o que seria a “esquerda” na América Latina. Nesse sentido, veja-se a proposta classificatória de Levitsky e Roberts (2011b, p. 4-5), pela qual os autores assumem posição que identifica a esquerda com aqueles grupos que defendem e aplicam, uma vez no governo, um programa político e econômico centrado na redução das desigualdades mediante medidas redistributivas para diminuir hierarquias sociais e alçar a voz de grupos sociais marginalizados. Em sentido oposto, é relevante a crítica que lhes é endereçada por Gargarella (2014, p. 444-463), para quem o foco excessivo em elementos econômicos fez com que os autores perdessem de perspectiva valores tradicionalmente associados à esquerda na região (descentralização de poder, por exemplo), permitindo a identificação como “esquerda” de governos com traços autoritários e antidemocráticos, algo tipicamente identificado com o conservadorismo.

¹⁵⁴ Não é difícil perceber que os países da América Latina foram muito mais vezes governados por partidos e movimentos de direita do que por alternativas de esquerda. E o que se poderia esperar, no final dos anos 1980, era o aprofundamento dessa tendência. Conforme indicam Levitsky e Roberts (2011b, p. 2-3), naquele momento, o anunciado “fim da história” parecia condenar a esquerda latino-americana ao segundo plano da política na região, sem qualquer perspectiva de alcançar o poder em nível nacional (a despeito de as experiências administrativas locais e municipais serem já serem relativamente comuns naquele momento).

em vários países da América Latina nos anos 2000, Levitsky e Roberts (2011b), na introdução, dedicam-se a apresentar apontamentos sobre os últimos 25 anos da história regional. Dois desses apontamentos serão relevantes aqui, e é por eles que se começará a descrever o processo político e social que culminou com a promulgação das Constituições do Equador e da Bolívia.

O primeiro refere-se ao que os autores chamam de *causas* ou explicações para as vitórias eleitorais da esquerda na região nos anos 2000, que dividem da seguinte forma: (a) fatores estruturais, que seriam aqueles que facilitaram a chegada dos partidos e movimentos de esquerda ao poder¹⁵⁵; (b) contingências históricas, que seriam as razões que explicariam as vitórias eleitorais em si; e (c) modificações de cenário circunstanciais, que seriam aquelas que influenciaram a continuidade dos governos de esquerda por todo esse período (LEVITSKY; ROBERTS, 2011b, p. 7-9).

Para o interesse da exposição, vamos nos dedicar ao segundo e ao terceiro grupos, que compreendem os elementos contingenciais das vitórias eleitorais da esquerda e causas para sua relativa estabilidade.

Como contingências históricas, aparecem o *neoliberalismo* e a *crise econômica do final dos anos 1990*. Levitsky e Roberts (2011b, p. 9-10) identificam o crescimento da esquerda como reação ao período de austeridade neoliberal em razão da pesada crise econômica de 1998-2002¹⁵⁶. Essa crise teria afetado a popularidade dos partidos de direita e centro-direita que então ocupavam o poder, além de ter diminuído o apoio às políticas pró-mercado propostas pelo neoliberalismo.

Os países da América Latina haviam passado por um processo de forte crise na década de 1980 (conhecida como “crise da dívida externa da América Latina”). Como forma de reagir a esse processo de retração econômica, o diagnóstico realizado e propagado nos meios políticos e econômicos era de que seria necessário reduzir o tamanho dos Estados e diminuir o peso de seu custeio. Assim, a partir da segunda metade da década de 1980, e com especial ênfase na década de 1990, foram aplicadas severas medidas de ajuste estrutural nas economias da região, escoradas naquilo

¹⁵⁵ O primeiro seria a *persistência da desigualdade* econômica e social nos países latino-americanos, o que teria permitido que partidos e movimentos de esquerda canalizassem seus esforços para trazer o tema para dentro do debate político-eleitoral, ampliando, assim, a base eleitoral potencial para a esquerda. O segundo fator seria a *institucionalização da competição eleitoral*, pela qual os movimentos e partidos de esquerda passaram a disputar eleições dentro da legalidade, em contraposição a períodos precedentes em que era comum seu banimento (LEVITSKY; ROBERTS, 2011b, p. 7-9).

¹⁵⁶ A associação entre os novos governos e Constituições e o fracasso das políticas neoliberais é feita por diversos autores, como Colón-Ríos (2011, p. 372), Gargarella (2013, p. 151-153), Walsh (2009), Leonel Júnior (2015, p. 59-78), Yrigoyen Fajardo (2015, p. 39), entre outros.

que se convencionou conhecer como *Consenso de Washington*, impulsionadas pelos Estados Unidos e defendidas por instituições como o Fundo Monetário Internacional.

O que ocorreu foi a disseminação generalizada de uma política de privatizações, de contenção dos aumentos salariais, desregulamentação de setores da economia e redução do papel econômico e social do Estado a fim de equacionar os déficits orçamentários. Mas a adoção das políticas de ajuste acabou por vir acompanhada de (ou, dependendo da análise, causar) uma pesada crise social, com empobrecimento generalizado da população, aumento de desemprego, crescimento do fosso de separação entre “incluídos” e “excluídos”, diminuição dos gastos estatais em investimentos e políticas sociais, entre outros.

Obviamente, a crise e a reação a ela não tiveram implicações apenas no plano político, senão que se espraiaram para o direito constitucional. Pisarello (2014, p. 108-109) chega a escrever que aquilo que chama de “processos constituintes de terceira geração”, ocorridos na Venezuela, na Bolívia e no Equador, teria sido baseado justamente nas fortes reações às políticas de ajuste e no desejo por ampliação da legitimação democrática de governos centralizadores. Veja-se (PISARELLO, 2014, p. 108-109, tradução livre):

Desde o ponto de vista histórico, tratava-se de reações ante uma situação de bloqueio com uma origem clara: os estragos sociais produzidos pelas políticas neoliberais nos anos noventa do século passado e a acusada deslegitimação das elites políticas que as haviam levado adiante. Essa situação de bloqueio foi tornando inviáveis as respostas reformistas, próprias das transições pactuadas, e reforçou as opções constituintes. Essa ruptura constituinte, desde baixo, pôs-se como uma alternativa à simples reforma constitucional. Daí que se abrisse lugar, como na Venezuela e no Equador, através de referendos que chamavam o corpo eleitoral a pronunciar-se sobre a conveniência de uma Assembleia Constituinte, em aberta tensão com os mecanismos de mudança estabelecidos nas Constituições até então vigentes. As próprias Assembleias Constituintes que resultaram eleitas foram foros de participação nos quais interveio uma multidão de vozes até então excluída dessas consultas.

Se a chegada da esquerda ao poder e a posta em marcha dessas rupturas constitucionais em determinados países¹⁵⁷ foi possível pelos fatores estruturais e propiciada pelos elementos conjunturais, Levitsky e Roberts (2011b, p. 10-11) defendem que sua permanência no poder pode ser explicada por condições diversas. A primeira seria o período de superávits fiscais e orçamentários e de crescimento econômico

¹⁵⁷ Obviamente, não foi algo generalizado, já que tal não ocorreu no Brasil, no Uruguai ou na Argentina, por exemplo, que mantiveram suas Constituições precedentes.

causado pelo *boom* das *commodities*, cujas condições favoráveis fez aumentar a popularidade dos governantes. Essa nova situação econômica teria sido a responsável por acrescentar ao orçamento do Estado os recursos necessários para que os governos, a partir de então, pudessem aplicar as medidas de redistribuição que estavam nas propostas programáticas que levaram a esquerda ao poder, afastando da região as políticas de austeridade do período neoliberal (as quais, vistas em retrospectiva sob o ponto de vista do observador situado nesse novo momento de bonança, pareciam ainda mais impopulares e sem razoabilidade).

Ademais, a relativa estabilidade dos governos da esquerda também decorreria de algo a que chamaram *diffusion effect* (replicação ou efeito de reprodução) que teria levado a que os países exercessem influência recíproca uns sobre os outros em suas tendências políticas¹⁵⁸; noutras palavras, se mais países passaram a ser governados pela esquerda, segundo os autores, seria de se esperar que servissem de exemplo para os demais, ajudando a difundir a esquerda e tornando previsíveis novas vitórias eleitorais.

Outra contribuição relevante do texto – e que terá peso no exame de algumas características dos processos constituintes do Equador e da Bolívia e de alguns dos problemas políticos e institucionais posteriores que serão explorados no Capítulo 3 – está em sua proposta de catalogação das quatro variantes de partidos e movimentos de esquerda que chegaram ao poder na América Latina. Com base nos vértices de argumentação apresentados¹⁵⁹, os autores criam uma estrutura de quatro componentes, que seriam os seguintes (LEVITSKY; ROBERTS, 2011b, p. 13-16):

¹⁵⁸ Duas observações, que apontam para lados contrários, são relevantes nesse particular. Em primeiro lugar, o *diffusion effect* parece ser um fator que se confirma noutros períodos da política latino-americana, como se pode perceber pela concomitância de vários governos neoliberais nos anos 1990, de ditaduras militares nos anos 1960-1970, dos regimes de *ordem e progresso* da segunda metade do século XIX e início do século XX, entre outros. A segunda observação, todavia, é de que esse efeito de reprodução, apesar de inegável, não é e nem nunca será totalmente generalizado e mecânico. Países como o México, o Peru e a Colômbia, por exemplo, ao longo dos anos 2000, mantiveram-se fora da onda de governos regionais identificados com o que se chama de esquerda, o que apenas reforça algo que vem sendo enfatizado neste trabalho, que é a impossibilidade de se enxergarem homogeneidades absolutas no exame de um subcontinente tão multifacetado como é a América Latina.

¹⁵⁹ A tipologia das esquerdas latino-americanas é fixada com base em dois eixos de explicação, quais sejam: (a) nível de institucionalização (separando partidos e movimentos já estabilizados, com estruturas, redes de apoio e conexões já formados e que competiam eleitoralmente de forma regular antes de chegarem ao poder, de partidos e movimentos recentes, sem um histórico de participação política e eleitoral, criados como meio de competição eleitoral por movimentos ou líderes no aflorar da crise do final dos anos 1990), e (b) *locus* da autoridade (que distingue o poder concentrado nas mãos de uma personalidade, com tendências autocráticas, daquele disperso em uma estrutura mais porosa e sujeita a controles). A respeito, confira-se Levitsky e Roberts (2011b, p. 12-13).

- a) Partidos de esquerda institucionalizados (*Institutionalized partisan Left*): nessa categoria estariam integrados partidos como o Partido Socialista Chileno, o brasileiro Partido dos Trabalhadores, e a Frente Ampla do Uruguai. Sem adentrar nas subdivisões concebidas para essa classificação, de maneira geral, essa esquerda institucionalizada seria composta de partidos já estruturados, que disputavam regularmente as eleições, com uma ampla base de apoio e conexões sociais, e nos quais o poder seria disperso ao longo da estrutura partidária sem que o núcleo de autoridade estivesse concentrado nas mãos de um único líder centralizador;
- b) Máquinas populistas¹⁶⁰ (*Populist machines*): nessa categoria, a diferença substancial seria que, a despeito de o partido poder ser considerado institucionalizado, a estrutura partidária seria usada em favor do projeto de poder circunstancial do líder de momento. Como exemplo, os autores citam o Peronismo argentino, com décadas de atividade política, mas que teria transitado por diferentes espectros ideológicos para atender ao projeto de poder do líder de momento. A flexibilidade ideológica desse tipo de organização é o que teria explicado a mudança programática pela qual o Partido Justicialista (Peronista) teria passado, já que havia sido base das políticas neoliberais do governo de Carlos Menem, mudando, de 2003 em diante, para uma orientação à esquerda no governo de Néstor Kirchner;
- c) Esquerda de movimentos (*Movement Left*): essa seria a categoria que contemplaria movimentos e organizações sociais ativas que criam para si um partido como veículo para expressar seu desafio ao *establishment*, mas sem concentração de poder nas mãos de um único líder, já que a autoridade estaria dispersa na estrutura das organizações que constituem a base do novo partido. Essa é a classificação em que os autores situam o boliviano *Movimiento al Socialismo* (MAS)¹⁶¹;

¹⁶⁰ Esclareça-se que os autores não fazem qualquer ligação direta e automática entre *populismo* e *esquerda*. Segundo Levitsky e Roberts (2011b, p. 6-7), o populismo de direita latino-americano, de tom nacionalista e antipolítico, seria bastante comum. O populismo, para eles, não seria ideológico, mas definido de acordo com padrões de mobilização das massas e com as formas pelas quais se estabeleceriam as ligações entre o líder e o povo. *Esquerda* e *populismo*, assim, são categorias que podem ou não se inter cruzar, sem qualquer vínculo de necessidade entre uma e outra.

¹⁶¹ “Uma grande diferença entre os casos venezuelano e boliviano é que, na Venezuela, Chávez dominava seu movimento de cunho personalista, com o que o partido possuía pouca autonomia. Na Bolívia, ao contrário, Morales é apenas uma figura importante dentro de uma *organização muito mais programática e poderosa*” (LANDAU, 2012, p. 950, tradução livre, itálico nosso).

- d) Esquerda populista (*Populist Left*): nesta categoria, estariam enquadrados os novos movimentos e partidos políticos em que o poder estaria centralizado nas mãos de um líder. Suas características marcantes seriam a fragilidade institucional partidária e um sistema de mobilização política em que o fluxo decisório seria estabelecido de cima para baixo (*top-down character of political mobilization*). Hugo Chávez e Rafael Correa foram identificados pelos autores como líderes populistas desse modelo, tendo construído suas vitórias eleitorais contra um sistema político desacreditado com base em partidos novos, sem histórico de disputas e sem uma base social construída.

Os critérios usados – especialmente as categorias empregadas para a classificação dos distintos tipos de “esquerda” na América Latina – não são estanques¹⁶², conforme advertência feita pelos próprios proponentes do modelo, mas ajudam a delinear, para o particular interesse desta seção do trabalho, as formas e os partidos políticos pelos quais Evo Morales e Rafael Correa chegaram ao poder no Equador com as vitórias nas eleições de 2005 e 2006, respectivamente.

Fixadas as premissas introdutórias, é tempo de examinarmos cada um dos processos constituintes. A exposição – que não se dará por qualquer critério de importância, mas pela simples cronologia de *aprovação* da Constituição – será iniciada pela Constituição equatoriana, cujo processo constituinte, apesar de posterior (iniciou-se em 2007, ao passo que a Assembleia boliviana reuniu-se já em 2006), resultou num texto constitucional que está em vigor desde 2008 (na Bolívia, a Constituição passou a vigor em fevereiro de 2009).

¹⁶² É especialmente clara a mobilidade quando se tem em mente a possibilidade de que uma *Esquerda de Movimentos* aproxime-se, com o passar do tempo, de um tipo institucionalizado (algo semelhante ao que teria acontecido no Brasil com o PT) ou de uma *Esquerda Populista*, risco que os autores enxergam no MAS. Veja-se: “Embora a Bolívia seja frequentemente agrupada com a Venezuela e o Equador em análises convencionais dos novos governos de esquerda, o caráter autônomo e de base da mobilização popular, além do fato de a liderança de Morales estar firmada em movimentos sociais organizados distingue o boliviano MAS em seus anos de formação daqueles casos de esquerda populista. Mas saber se essas diferenças durarão enquanto a esquerda governa é outra questão. Movimentos sociais não se tornam instituições de governo com facilidade, e o aspecto de baixo para cima da mobilização social a partir do qual o MAS surgiu provou-se difícil de sustentar depois que ele entrou na arena eleitoral, particularmente após ter vencido e obtido o poder estatal. De fato, a crescente dependência do MAS em relação ao apelo pessoal e à autoridade de Morales claramente empurraram o movimento para uma direção mais populista após 2005. Todavia, mesmo que as características distintivas do MAS tornem-se mais obscuras com o passar do tempo, suas experiências formativas muito diversas continuam a moldar o caráter do partido e de seus componentes populares, o que demanda sua localização numa categoria distinta” (LEVITSKY e ROBERTS, 2011b, p. 16, tradução livre).

2.2.1 Equador: o caminho até a Constituição de 2008

O exame do texto constitucional equatoriano não se pode fazer sem que a sequência de eventos das décadas anteriores à eleição de Rafael Correa, em 2006, e à promulgação da Constituição de 2008 seja compreendida. Para Conaghan (2011, p. 261-262), o quadro político e institucional do país de 1996 em diante (momento que a autora identifica com as raízes da chegada da “esquerda” ao poder) é diretamente responsável pelo resultado do pleito de 2006, que desencadeou a promulgação da nova Constituição e deu ensejo à implementação do que o governo eleito passou a chamar de “Revolução Cidadã”.

Como já se disse acima, as graves condições econômicas dos países latino-americanos nos anos 1980 acabaram por conduzir à aplicação de políticas neoliberais consistentes em privatizações, enxugamento da máquina pública, redução/congelamento de salários, revisão de tarifas e redução dos gastos públicos em políticas sociais¹⁶³. Ayala Mora (2015, p. 574-583) narra como os sucessivos governos equatorianos, desde o início dos anos 1980, seguiram fielmente esse conjunto de diretivas na tentativa de reduzir a crise, a inflação galopante e o déficit orçamentário do Estado¹⁶⁴.

¹⁶³ Quase todas as modificações políticas na história do Equador fizeram-se acompanhar da promulgação/outorga de novas Constituições. Ávila Santamaría (2011, p. 83) relata que, até 2008, o país havia tido dezenove Constituições, muito mais em razão de sua grande instabilidade institucional do que de eventuais quebras paradigmáticas representadas por cada texto. A prevalência do modelo neoliberal, então, naturalmente, deu-se a partir da vigência de uma Constituição, a de 1979; assim, o período que vai da restauração democrática do país até a promulgação da Constituição de 2008 – encampando, portanto, a década de vigência da Constituição de 1998 – é por ele chamado de “constitucionalismo neoliberal”. Confira: “Essa fase, que também poderíamos identificar como de transição à democratização do estado, começa com a Constituição de 1979, na qual se estabelece uma economia planificada de mercado, ampliam-se os catálogos de direitos, reconhecendo explicitamente os direitos econômicos, sociais e culturais, amplia-se o âmbito da cidadania e, portanto, os direitos políticos (p. ex., analfabetos). A presença de novos atores, em particular os indígenas, é notória na esfera pública. Entretanto, como diz Paz y Miño, ‘a balança inclinou-se a favor dos grupos de poder, com alto prejuízo para a sociedade equatoriana’. Nessa época, que coincide com o famoso ‘consenso de Washington’, ao qual o Equador se filiou – e que ‘avançou apesar e contrariamente à maioria do povo equatoriano’ –, o país privatiza muitos serviços públicos, desregula a economia e flexibiliza as relações laborais” (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 91, tradução livre).

¹⁶⁴ O autor analisa com algum grau de minúcia as políticas econômicas dos Presidentes Hurtado, no início dos anos 1980; León Febres Cordero, vencedor das eleições de 1984; Rodrigo Borja, vencedor das eleições de 1988; e Sixto Durán Ballén, vencedor das eleições de 1992. Em todos os casos, o receituário neoliberal foi seguido fielmente, com variações de ênfase e diferentes formas de relacionamento de cada governo com as oposições do momento.

Mas a aplicação dessas políticas neoliberais dos anos 1980 e 1990 fez-se acompanhar de (ou, para alguns, foi a responsável por causar) consequências bastante visíveis, como o empobrecimento generalizado da maioria da população, o aumento da desigualdade social e o estabelecimento de uma sensação generalizada de insatisfação social. Esse quadro de crise econômica e social, no caso equatoriano, foi reforçado pela corrupção endêmica e por inflamados e permanentes protestos populares (muitas vezes reprimidos com extrema violência), o que resultou numa volatilidade política que prejudicou a continuidade de sucessivos governos no país.

A Constituição de 1998 não deu conta de equacionar o complexo jogo político que opunha a maioria da população a suas camadas governantes. Nas palavras de Santiago (2008a, tradução livre), “[a] Assembleia de 1998 não logrou, todavia, o desejado pacto nacional para resolver a crise política” uma vez que “apenas foram obtidos acordos momentâneos entre as elites, uma trégua passageira em meio às tormentas que se haviam desatado no país nos anos anteriores”. Em verdade, para o autor, seriam as incoerências e vazios dessa Constituição que serviriam de motor para a sequência de atos de insurgência que abalaram as estruturas estabelecidas do país.

Em sua maioria, os presidentes constitucionais eleitos a partir do restabelecimento da democracia, em 1979, até o acirramento da crise, em 1996, conseguiram finalizar seus mandatos mesmo diante de descontentamentos amplos da população com as políticas econômicas adotadas. Mas a sequência de presidentes desde Abdalá Bucaram (1996-1997) até o ano de 2006 (encadeamento que englobou os mandatos do próprio Bucaram, de Fabián Alarcón, de Jamil Mahuad, de Gustavo Noboa, de Lúcio Gutiérrez e de Alfredo Palacio, alguns dos quais foram eleitos pelo voto popular), em grande parte destituídos após amplos protestos populares, demonstra ingovernabilidade e a convulsão pela qual o quadro político e institucional do país passou a partir de então.

Ávila Santamaría (2011, p. 101, tradução livre) assim se refere ao período:

Desde a vigência da Constituição de 1998, o Equador sofre uma manifesta crise econômica, política-institucional e social. No campo econômico, no ano de 1999, o governo ordena o congelamento dos depósitos, decai o sistema bancário e se dolariza a economia, o que provocou a pauperização da situação das equatorianas e equatorianos, que assumiram os custos de uma administração bancária pouco transparente, dispendiosa e até corrupta. No campo político-institucional, três presidentes são derrubados e temos oito governos distintos, temos quatro Cortes Supremas de Justiça removidas de suas funções por intervenção de outros poderes, três Tribunais Constitucionais que não deixam de sofrer influência em suas decisões por parte do Congresso e do Executivo, os partidos políticos perdem totalmente a legitimidade e são rechaçados majoritariamente pela população; poderíamos afirmar que

não há poder nem órgão do Estado, incluindo o Congresso Nacional e o Tribunal Supremo Eleitoral, que tenha concluído normalmente seus períodos de designação.

Percebe-se, portanto, que, quando as eleições de 2006 foram convocadas, havia uma descrença generalizada da população nos meios de representação democrática e no arcabouço normativo que estava na base do sistema (incluindo-se, aí também, a Constituição de 1998, com sua tentativa paradoxal de compatibilizar o neoliberalismo com a ampliação de direitos¹⁶⁵). A gravidade da crise do sistema político e a completa ausência de representatividade dos partidos¹⁶⁶ conduziu ao clima de falta de certezas que cercou o período eleitoral, no qual treze candidatos à Presidência, de orientações ideológicas as mais diversas possíveis, com novos partidos misturados às siglas tradicionais e profundas divisões nos campos ideológicos, da esquerda à direita, disputaram o voto popular¹⁶⁷.

Rafael Correa, ex-Ministro da Economia do governo Alfredo Palacio, economista com formação acadêmica internacional e que era ferrenho crítico das políticas

¹⁶⁵ O caráter contraditório da Constituição de 1998 é assim retratado por Santiago (2008a, tradução livre): “A Constituição de 98, paradoxalmente, foi, em seu momento, uma das mais avançadas da América Latina em relação ao reconhecimento dos direitos individuais e coletivos, mas, ao mesmo tempo, introduziu uma série de elementos próprios do modelo de livre mercado, sem assegurar de forma alguma a equidade social, nem desenhar um Estado capaz de garanti-la. Esta é a principal contradição da Constituição aprovada uma década atrás”. Na mesma linha, veja-se a descrição de Ayala Mora (2015, p. 582): “A Assembleia Nacional Constituinte foi eleita em fins de 1997 e nos primeiros meses do ano seguinte realizou uma reforma integral da Constituição. Com maioria de direita, a Assembleia aprovou uma carta fundamental de estilo privatista que reduziu o papel do Estado na economia. Ao mesmo tempo limitou a representação política. Por outro lado, acolheu as demandas de reconhecimento da diversidade do país, dos direitos indígenas e afro-equatorianos, das mulheres, crianças e outros setores sociais, estendeu a cidadania a todos os equatorianos, reformou o Congresso, a forma de aprovação do orçamento do Estado, a educação, o seguro social, entre outros pontos”.

¹⁶⁶ Um panorama da realidade dos partidos políticos nos anos 2000 pode ser encontrado em Santiago (2008a, tradução livre): “Nesse marco, condicionados por interesses particulares, os partidos anularam a sua missão de velar pelo bem comum. A única maneira de manter-se no poder é por meio de redes clientelistas que, para além do sistema formal, permitem um intercâmbio de lealdades políticas por favores e obras. Obviamente, há um sério déficit nos grupos políticos, geralmente sob controle dos ‘donos dos partidos’. A falta de horizonte programático, a carência de propostas a respeito da economia e a ausência de uma reforma estatal profunda, a débil democracia interna dos partidos e a escassa renovação de sus líderes, assim como a afirmação de relações autoritárias no seu interior abriram rachaduras nos partidos e os reduziram à condição de grupos de pressão local ou regional”.

¹⁶⁷ “Em retrospectiva, a eleição nacional do Equador de 2006 claramente ocorreu numa conjuntura crítica. Ela foi o ponto final de uma longa década marcada por corrupção crônica, incertezas econômicas e protestos populares que levaram às deposições forçadas de presidentes – a síndrome das ‘presidências interrompidas’ (Valenzuela 2004). A revolta popular não era restrita aos presidentes, contudo. Os equatorianos também desprezavam os combates partidários mesquinhos e a corrupção no Congresso e no Judiciário. Enquanto o país cambaleava de escândalo em escândalo e lutava contra uma profunda crise econômica, em 1999, o governo como um todo estava envolvido numa crise de legitimidade. Em três sucessivas consultas democráticas realizadas em 2001, 2004 e 2006, os equatorianos expressaram níveis extremamente baixos de confiança no ‘núcleo central’ do sistema político – o governo nacional, o Congresso e os partidos políticos (Seligson 2006, 67-69)” (CONAGHAN, 2011, p. 262, tradução livre).

neoliberais dos governos predecessores – cuja aplicação por Palacio, ainda que de forma menos intensa, foi a razão pela qual pediu demissão do governo, segundo narrado por Pisarello (2014, p. 117) –, obteve espaço para aparecer para o grande eleitorado em sua breve passagem de cerca de quatro meses pelo governo a partir de abril de 2005.

Na disputa eleitoral, Correa adotou um discurso bastante aguerrido e decididamente contrário ao *establishment*, com críticas abertas à corrupção generalizada que teria tomado conta da classe política e com a proposta de uma radical mudança de orientação econômica a fim de “resgatar” a pátria.

Distintamente do que se deu noutros países, sua vitória eleitoral não foi baseada numa estrutura partidária institucionalizada e previamente existente¹⁶⁸, ou num amplo movimento de base que teria buscado uma expressão partidária para a disputa das eleições¹⁶⁹ (como é o caso do boliviano MAS), mas num movimento político restrito – chamado *Alianza País* –, formado por poucos componentes e em que as decisões mais relevantes permaneceriam concentradas¹⁷⁰. Essa característica – que se amolda ao quarto tipo de partido de “esquerda” catalogado por Levitsky e Roberts (2011b), a “esquerda populista” – será muito significativa quando se empreender o

¹⁶⁸ Até porque, como narra Conaghan (2011, p. 265), um dos pontos que mais foi enfatizado por Correa era que o Estado, naquela altura, estaria sendo vítima do controle de elites encasteladas nos partidos tradicionais, o que ele chamava de *partidocracia*.

¹⁶⁹ O que não quer dizer que não tenha havido uma ampla mobilização social durante todo o período convulsivo da política equatoriana dos anos 1990-2000, mas apenas que essa mobilização não se organizou em torno da, e nem deu origem à *Alianza País* de Rafael Correa. Retratando esse cenário de mobilizações populares constantes na conturbada década que precedeu a eleição de Correa, veja-se: “Menos traumático e, portanto, mais breve que o processo boliviano, foi o que teve lugar no Equador. Ali, o processo constituinte que se abriu em 2007 veio precedido por fortes levantamentos indígenas e de setores médios e urbanos. Esses movimentos propiciaram a queda de três presidentes nos anos de 1997, 2000-2001 e 2005. Também minaram a credibilidade da Constituição de Sangloquí, de 1998, pactuada entre as forças constituintes do momento e os partidos tradicionais. O último levantamento popular desse ciclo foi protagonizado sobre tudo por classes médias empobrecidas. Foi conhecido como ‘a rebelião dos foragidos’ (algo similar ao que seria o movimento de indignados na Espanha), provocou a destituição do Presidente Lucio Gutiérrez e atualizou a luta por uma Assembleia Constituinte” (PISARELLO, 2014, p. 117, tradução livre).

¹⁷⁰ A descrição é dada novamente por Conaghan (2011, p. 266-267, tradução livre): “Sem experiência na política eleitoral, Rafael Correa voltou-se para um círculo de conselheiros eclético, mas também decididamente esquerdista. O grupo incluía Ricardo Patiño, um economista de Guayaquil e antigo militante do partido socialista. Ele também foi fundador do Jubileu 2000, uma organização não governamental de inspiração Católica Romana que desafiou o pensamento convencional quanto ao pagamento de dívidas internacionais. Alberto Acosta, um acadêmico de esquerda conhecido por suas colunas no jornal *Hoy*, também se incorporou, juntamente com Gustavo Larrea, um ativista de direitos humanos e ex-ministro do governo de Abdalá Bucaram. Fander Falconi, um jovem economista formado na Europa, era outra figura central. A ideia da candidatura de Correa diz-se ter sido lançada numa reunião de conselheiros na casa de Acosta. Distintamente de Evo Morales, cuja carreira política e o partido MAS começaram nas lutas de base contra as políticas de eliminação da coca, o projeto de Correa foi concebido dentro das cabeças de um pequeno grupo de intelectuais, tecnocratas e operadores políticos”.

exame das práticas políticas, institucionais e constitucionais de Correa e a centralidade que a figura do Presidente da República ocupa nessa hierarquia, tarefa a ser desempenhada no capítulo subsequente.

Um dos pontos centrais da plataforma política e eleitoral de Correa foi a convocação de uma Assembleia Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição para o país. E, após a sua vitória em segundo turno contra o candidato da direita, Alvaro Noboa, com cerca de 57% dos votos, foi exatamente o que ele fez¹⁷¹.

Correa confrontou o Congresso e levou adiante sua promessa de realizar uma consulta à população a respeito da convocação de uma Assembleia Constituinte, o que acabou por ser realizado em 15 de abril de 2007, obtendo o maciço apoio de 81,72% do eleitorado. As eleições para a Assembleia, realizadas em 30 de setembro de 2007, escolheram os 130 constituintes, dos quais 80 (ou quase 62% dos membros) eram integrantes da *Alianza País*.

Autores diversos que narram os trabalhos da Assembleia Constituinte destacam, por um lado, seu caráter amplamente democrático e participativo. Por exemplo, foram usados critérios de paridade nas eleições que permitiram que quarenta constituintes fossem mulheres (embora apenas cinco constituintes fossem indígenas), além de se ter reforçado a participação de numerosos atores coletivos (como a CONAIE – Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador) que, até aquele momento histórico, haviam sido solenemente negligenciados na condução dos temas políticos e constitucionais do país (PISARELLO, 2014, p. 118; 120).

Por outro lado, não podem ser negadas intercorrências no funcionamento da Assembleia, atropelos e contradições. Os constantes embates entre o governo de Rafael Correa e o Congresso levaram a que a Assembleia Constituinte suspendesse o funcionamento do Poder Legislativo¹⁷² e que, por tal medida, ocupasse parte do seu

¹⁷¹ “Nestas circunstancias, Rafael Correa cria o movimento Alianza País, candidata-se à Presidência e se apresenta com uma estratégia, como a classifica Franklin Ramírez, antissistêmica, com a promessa de uma mudança radical, em sintonia com os anseios da cidadania. Suas propostas de campanha materializaram-se na não apresentação de candidatos ao Congresso Nacional, no não juramento da Constituição de 1998 quando tomou posse, na convocatória de uma Assembleia Constituinte de plenos poderes para ditar uma Constituição e reformar institucionalmente o Estado, na interrupção do exercício das funções do Congresso, na ausência de pactos com as forças políticas tradicionais, e em detratar seus adversários políticos, as elites econômicas e os meios de comunicação.” (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 101, tradução livre).

¹⁷² A crise estabelecida entre o governo recém-eleito e o Congresso tomou enormes proporções quando o Tribunal Supremo Eleitoral, em março de 2007, destituiu 57 deputados opositores que se opunham à convocação da Assembleia Constituinte (ECUADOR: DESTITUYEN..., 2007; GOBIERNO..., 2007). Apoiada pelo governo, a medida acabou enfraquecendo enormemente a oposição, dando ao

tempo desempenhando algumas tarefas legislativas ordinárias. Com isso, o processo constituinte foi atrasado e prejudicado por condicionantes de tempo, que se somaram, ainda, à sistemática de debates segregados em discussões feitas em mesas temáticas apartadas¹⁷³, cuja lógica de separação, embora tenha facilitado a atuação dos grupos sociais e de interesse específico, constituiu um obstáculo para a unidade do texto final da Constituição.

Dessa forma, além de interesses de curto prazo dos ocupantes do poder (que, como veremos, lograram inserir na Constituição disposições que incrementaram o poder do Presidente e suas capacidades de dominar a arena política¹⁷⁴), a pressa – o prazo estabelecido para o funcionamento da Assembleia Constituinte era de seis meses, prorrogáveis por outros dois –, a realização de tarefas que deveriam estar a cabo do legislador e a falta de unidade dos debates deu ocasião a problemas de redação, de sistematização e outros que, segundo parte da literatura que examina o tema, comprometeram o texto submetido posteriormente ao referendo popular¹⁷⁵. Além disso, a ampla maioria alcançada pelo partido do presidente fez com que muitas das reais decisões tenham sido tomadas fora do plenário da Constituinte, em deliberações internas da *Alianza País*, algo que, lido à luz da perspectiva inclusiva e do discurso de

Presidente confortável maioria parlamentar. A suspensão do funcionamento do Congresso correspondeu a uma continuidade das disputas. Uma parte dos deputados que havia sido destituída em março de 2007 (50 dos 57) recuperou seus mandatos por decisão do Tribunal Constitucional (TC RESTITUYE..., 2007; EL CONSTITUCIONAL..., 2007), proferida em 23/04/2007, o que gerou intensa mobilização popular e a ocupação do prédio da Corte (TC FALLÓ..., 2007). O Congresso em funcionamento, então, voltou-se contra o Tribunal Constitucional e destituiu, em 24/04/2007, seus nove vogais (CONGRESO..., 2007). As relações entre o Congresso e o governo seguiram tensas – já que a *Alianza País*, ao não ter participado das eleições legislativas, em 2006, não tinha deputados eleitos – até que, em 30/11/2007, a Assembleia Constituinte recém-empossada (e majoritariamente composta por membros do partido de Correa) decidiu encerrar definitivamente as atividades do Congresso até a aprovação da nova Constituição (ECUADOR: CONSTITUYENTE..., 2007).

¹⁷³ Pisarello (2014, p. 118) indica que as mesas de trabalho foram as seguintes: 1) direitos fundamentais e garantias constitucionais; 2) organização, participação social e cidadania; 3) estrutura e instituições do Estado; 4) ordenamento territorial e atribuição de competências; 5) recursos naturais e biodiversidade; 6) trabalho, produção e inclusão social; 7) mesa de regime de desenvolvimento; 8) justiça e luta contra a corrupção; 9) soberania, relações internacionais e integração; e 10) legislação e fiscalização.

¹⁷⁴ Essa excessiva prevalência de interesses de curto prazo é um dos aspectos mais nocivos à elaboração de Constituições contemporaneamente, segundo entende Landau (2012, p. 925; 927-928).

¹⁷⁵ “A Assembleia reuniu-se entre 2007 e 2008 em Montecristi. Não adotou um sistema adequado de discussão e sistematização. A redação final do texto constitucional fez-se de forma desorganizada e atropelada, com discussões sem condução, descartando a necessária organização técnico-constitucional. A Constituinte deveria expedir a Constituição dentro do prazo fixado pela consulta popular. Realizou uma aprovação de apuro, por grandes blocos de texto, com um debate atropelado, virtualmente inexistente. Poucos dias antes de que vencesse o prazo para a emissão da Constituição, uma comissão externa realizou a codificação e a redação final. (...) A Constituição terminou sendo um texto enorme, confuso e contraditório; com artigos declarativos, definições inapropriadas, erros e ambiguidades” (AYALA MORA, 2014, p. 65-66, tradução livre).

ampliação de participação que estava na gênese do movimento constituinte, pode ser tido como um lastro indesejável.

Muitos dos pontos críticos e das contradições, com destaque final para a ampliação democrática que ainda assim foi percebida nos trabalhos da Assembleia Constituinte, são reproduzidos na seguinte passagem da obra de Ávila Santamaría (2011, p. 103-104, tradução livre):

Os debates no plenário foram formais; a verdadeira discussão produziu-se fora do recinto parlamentar em reuniões da *Alianza País*. Por outro lado, a metodologia adotada não foi a mais adequada para redigir a Constituição (houve divisão em mesas temáticas, que estavam totalmente desvinculadas do que seria a estrutura da Constituição e, em consequência, duplicaram-se esforços e até foram aprovados em mesas aspectos incompatíveis). Ademais, a Assembleia expediu normas jurídicas distintas das constitucionais, que foram duramente criticadas pela oposição e os 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 se esperar'. Apesar disso, a Assembleia, como poucos espaços democráticos em sua primeira fase, recebeu a centenas de pessoas e agrupamentos e processou, de igual modo, semelhante quantidade de propostas, e logrou plasmar interessantes inovações em relação à Constituição anterior e a um modelo distinto de constitucionalismo, como viemos sustentando e demonstraremos com a caracterização do constitucionalismo postulado pela Constituição de Montecristi através da interpretação do conteúdo de seu artigo primeiro.

Ao final, em referendo realizado em 28 de setembro de 2008, o projeto de Constituição foi ratificado por 63,93% dos votos, numa votação que contou com a participação de quase 76% do eleitorado, tornando-se o texto aprovado em Montecristi, assim, a vigésima Constituição da história do Equador.

2.2.2 A mobilização popular na Bolívia e a Constituição de 2009

De forma muito semelhante ao que se deu com a ascensão ao poder de Rafael Correa e com o processo constituinte equatoriano, a vitória eleitoral de Evo Morales e a aprovação da nova Constituição boliviana, em 2009, são eventos que decorreram de um encadeamento de condições prévias que demandam compreensão.

Na Bolívia, a vitória de um partido de esquerda parecia muito improvável no início dos anos 2000, especialmente após a grande recessão econômica e o caos social vividos no frágil e instável governo da União Democrática e Popular (UDP) do Presidente Hernán Siles Suazo¹⁷⁶, visto como um governo de “esquerda” fragorosamente fracassado.

A forma encontrada para responder a esse cenário de crise, como no restante da América Latina, foi o recurso ao receituário de medidas talhadas pelo neoliberalismo. O Presidente Paz Estenssoro, governando à direita¹⁷⁷, e cumprindo seu quarto mandato à frente do governo (1985-1989), adotou o que Whitehead (2015) chamou de “uma política draconiana de austeridade e de liberalização econômicas que ao menos eliminou a inflação, embora a um custo muito alto em termos de atividade econômica”, uma vez que “a desarticulação de todas as alternativas abriu o caminho para um novo começo neoliberal” (WHITEHEAD, 2015, p. 797; 799)¹⁷⁸.

As administrações que se seguiram – de Jaime Paz Zamora, Gonzalo Sánchez de Lozada e Hugo Banzer Suárez – não alteraram o curso da política econômica. Inicialmente, como apontado por Madrid (2011, p. 243), tiveram relativo sucesso, eis que conseguiram a estabilização econômica e a produção de uma taxa de crescimento modesta, mas sustentável. No entanto, a partir de 1998, a economia boliviana entrou numa espiral de estagnação que trouxe graves consequências para a popula-

¹⁷⁶ O governo da UDP foi entendido como uma aliança que congregava amplos setores da esquerda. Até mesmo o pequeno Partido Comunista Boliviano possuía representação ministerial. Um retrato das dificuldades do período pode ser encontrado no relato de Whitehead (2015, p. 794-796).

¹⁷⁷ O que poderia sugerir um notável paradoxo e causar alguma surpresa, tendo em vista que Paz Estenssoro foi um dos principais líderes da Revolução de 1952, cujo esteio foi o seu MNR em aliança com o movimento operário e as classes trabalhadoras rurais; a Revolução, entre outras coisas, realizou a mais ampla reforma agrária vista na América do Sul até então, cercada de apoios populares e junto ao próprio movimento indígena. A respeito, confira Whitehead (2015, p. 759-766).

¹⁷⁸ A gravidade da situação econômica prévia ao novo governo de Paz Estenssoro e a relativa rapidez na obtenção da estabilização pela aplicação das políticas econômicas mencionadas é uma das razões pelas quais alguns analistas enxergam ter sido a sua administração bem-sucedida. Uma ideia pode ser extraída da seguinte passagem do artigo analítico de Madrid (2011, p. 242-243, tradução livre): “As políticas neoliberais foram implementadas pela primeira vez na Bolívia em 1985, em resposta à severa crise econômica que tomou o país durante a administração da UDP. O governo do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR), que assumiu o poder em 1985, cortou drasticamente o gasto governamental, despediu trabalhadores, fechou muitas das minas e abriu a economia para o comércio e o investimento internacional. Essas medidas foram bem-sucedidas em baixar a inflação, que caiu de mais de 11.000% em 1985 para 11% em 1987, e permaneceu baixa nos anos que se seguiram. Elas também ajudaram a restaurar o vigor econômico, embora o crescimento do PIB tenha permanecido relativamente modesto, aumentando em cerca de 3,5% ao ano em termos reais entre 1986 e 1997 (PNUD 2002, 83)”.

ção (e foi especialmente nociva para as camadas mais pobres, formadas primordialmente pelos indígenas), o que fez com que o apoio às medidas econômicas neoliberais, assim como noutros países da região, erodisse de forma acelerada.

O quadro é assim traçado por Madrid (2011, p. 243, tradução livre):

Com o passar do tempo, no entanto, o desencantamento com esses três partidos, conhecidos como os partidos tradicionais, e com suas políticas começou a aparecer. Em 2004, apenas 23,4% da população afirmava confiar nos partidos, tornando-os a instituição com menor índice de confiança na Bolívia naquele ano (Sligson, Moreno Morales e Blum, 2004, 102). Muitas pessoas chegaram à conclusão de que os partidos tradicionais eram organizações corruptas e que apenas serviam a si próprias. As dificuldades econômicas que a Bolívia encontrou a partir do final dos anos 1990 contribuíram para esse desencantamento. Entre 1998 e 2003, a economia boliviana estagnou. De acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2006a), o produto interno bruto *per capita* da Bolívia era menos em 2005 do que havia sido em 1998. Como resultado, o apoio às medidas de mercado evaporou e os protestos sociais aceleraram. O percentual da população que concordava com a afirmação de que a privatização tinha sido benéfica para o país caiu de 55% em 1998 para 25% em 2005 (Latinobarómetro 2005, 76). Os protestos, enquanto isso, cresceram de uma média de 13 por mês durante a primeira administração de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-97) para 28 por mês durante o governo de Hugo Banzer (1998-2001) e chegaram ao pico de 52 por mês durante a administração de Carlos Mesa (2003-5) (Laserna 2007, 109). Muitos desses protestos eram focados especificamente em políticas neoliberais. Foi assim com a famosa Guerra da Água de 2000, que se opunha a esforços para privatizar o fornecimento de água na cidade de Cochabamba, e com a Guerra do Gás de 2003, que buscava impedir a exportação de gás natural através do Chile.

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).

Dois dos episódios citados no excerto acima – as *Guerras da Água e do Gás* – são extremamente importantes para a compreensão do processo constituinte posterior¹⁷⁹. A revolta da população contra as políticas governamentais agravou-se com

¹⁷⁹ Monzón (2014) chega a entender que esses episódios podem ser considerados como fundação do processo constituinte boliviano. Veja-se: “O processo de construção da Constituição pode ter começado com dois levantes sucessivos – primeiramente com a chamada *Guerra da Água* e, na sequência, com a *Guerra do Gás*. Thomas Kruse teoriza que o primeiro conflito emergiu como resultado de uma disputa contratual entre a corporação transnacional Aguas del Tunari e o Departamento de Cochabamba. A disputa referia-se ao uso da água potável e ao aumento da rede de esgoto pelo concessionário privado. A lei favorecia a *dolarização*, o que significaria um aumento nas tarifas de água. As novas tarifas não poderiam ser pagas pelas camadas menos favorecidas da população. A violência eclodiu e o Presidente Hugo Banzer teve que revisar o contrato, expressando suas preocupações com o que havia sido pactuado – principalmente, as altas tarifas e o direito ao uso gratuito da água da chuva. O ativismo dos movimentos sociais foi um fator crucial para a mudança do contrato. Esse ativismo mostrou uma evidente ausência dos partidos políticos e dos sindicatos tradicionais em todo o processo. Uma situação similar ocorreu em 2000 [sic, 2003] com a *Guerra do Gás*. Os movimentos indígenas associaram am-

as tentativas de privatização de bens naturais considerados essenciais. Assim, no ano 2000, quando a concessão da exploração da água na região de Cochabamba para uma empresa dos EUA (*Bechtel Enterprise Holdings*, controladora da concessionária *Aguas del Tunari*) ameaçava os sistemas tradicionais autogeridos, e causou uma disparada do preço deste insumo básico, uma forte mobilização popular fez eclodir a onda de protestos que ficou conhecida como *Guerra da Água*, cuja principal intenção era a revogação do contrato de concessão, da lei que lhe dava fundamento e a obtenção de uma nova maneira, mais democrática e inclusiva, de gestão dos recursos naturais da região.

Como narra Leonel Júnior (2015, p. 64-66), as manifestações populares foram massivas mesmo diante da repressão do Exército. Vários grupos organizados e movimentos sociais articulados atuaram nessa luta – incluindo, aí, os *cocaleros* de Cochabamba, a Confederação Sindical Única de Trabalhadores Campesinos da Bolívia (CSUTCB), entre outros –, inclusive mediante a organização de uma consulta popular em que mais de cinquenta mil pessoas votaram, e na qual 95% dos votos foram contrários às medidas de privatização.

A falta de negociação por parte do governo levou a que os movimentos de resistência tenham reforçado sua articulação e a intensidade dos embates, o que fez com que ocupações, barricadas e confrontos com as forças de segurança tenham tido lugar em 04 de abril daquele ano. Após a morte de um jovem, inúmeros feridos em conflito e a realização de diversas prisões, o clima se acirrou. A resiliência da mobilização popular, no entanto, enviou ao governo um claro sinal de que não haveria clima de estabilidade para a execução normal do contrato de concessão firmado com o parceiro privado, o que fez com que o poder público voltasse atrás em sua política, cancelando a concessão, libertando os presos nas manifestações e reformulando a legislação de base do sistema (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 66).

Outro episódio central foi o que se conheceu como *Guerra do Gás*, em 2003, que se opunha à exportação do gás natural boliviano por meio de portos chilenos em

bos os eventos à adoção, pelo governo boliviano, do neoliberalismo e da globalização econômica. Podemos considerar esses dois eventos como a preparação para a vitória do primeiro presidente indígena da Bolívia – Evo Morales – e também como o começo da grande presença dos movimentos indígenas no processo decisório de elaboração de uma nova Constituição. Esses eventos representaram a aceitação da participação horizontal e inclusiva de toda a cidadania baseada principalmente no reconhecimento de grupos étnicos indígenas que em breve estaria codificado na nova Constituição. García Linera refere-se a esse fenômeno como a construção de uma nova identidade coletiva e popular” (MONZÓN, 2014, p. 838-839, tradução livre, itálicos no original).

condições consideradas inaceitáveis pela população. A principal bandeira era a nacionalização de toda a indústria dos hidrocarbonetos, e sangrentos conflitos causaram mortes e uma série de prisões de líderes dos grupos de resistência.

Novamente de acordo com Leonel Júnior (2015, p. 66-68), nesse período, a organização de diversas entidades e movimentos populares avançou sobremaneira, o que permitiu uma certa organicidade estrutural nas lutas contra a política governamental. Dessa vez, contudo, a intensidade da pressão popular não fez apenas com que o governo voltasse atrás em sua política; em verdade, em decorrência da virulência e da escalada dos protestos, o Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunciou ao cargo e fugiu do país, o que levou à posse de seu vice, Carlos Mesa, que optou por anistiar todos os presos políticos ligados a eventos que se desenvolveram durante a *Guerra do Gás*. A partir de então, mais um passo havia sido dado para a criação das condições necessárias para a mudança de rumo político pela qual o país passaria nos anos subsequentes.

Obviamente, esses dois episódios não foram eventos isolados. Como já visto acima, imediatamente antes das eleições de 2005, os protestos contra as políticas governamentais (como a tentativa de erradicação da cultura tradicional da folha de coca, fato relevante para a proeminência que o movimento *cocalero* de Cochabamba ganhou na composição das novas forças eleitorais) já estavam na casa das dezenas a cada mês. E é nesse contexto de crise econômica e intensa mobilização popular contrária às políticas adotadas pelos Presidentes de então que nasceu o *Movimiento al Socialismo* (MAS), fundado em 1998 (MADRID, 2011, p. 242). Sua origem a partir da atuação coletiva de grupos de base, como já apontado – o que o enquadra no terceiro tipo de “esquerda” na sistematização de Levitsky e Roberts (2011b), a “esquerda de movimentos” –, constitui uma das principais distinções em relação aos partidos e movimentos que chegaram ao poder no Equador e na Venezuela (cujas forças centrípeta de atração é a figura do líder).

Apesar de possuir uma base muito mais ampla, o MAS sempre esteve maciçamente alicerçado em suas raízes indígenas, e alimentou-se da organização sem precedentes que esses povos, grupos e nações obtiveram a partir dos anos 1990 para construir parte de sua força eleitoral. Colón-Ríos (2011, p. 371) chega a destacar que, em meados dos anos 1990, o movimento indígena já havia se tornado um ator político extremamente importante, passando a fruir de inegável relevância política em suas demandas por formas mais avançadas de justiça econômica e cultural.

A mobilização dos povos indígenas é notável se se considerar que a Bolívia, país de maioria indígena e mestiça¹⁸⁰ (sendo que grande parte desses mestiços são falantes nativos de línguas indígenas¹⁸¹) jamais os teve como agentes protagonistas de sua história (com exceção, talvez, da aliança entre mineiros, operários urbanos e indígenas que constituiu a base social da Revolução de 1952). Em geral, os indígenas bolivianos são mais pobres e menos educados do que a média geral da população, e a discriminação econômica formal que sofreram (via imposto indígena, extinção das propriedades comunais, prestação de serviços não remunerados nas fazendas¹⁸², etc.) como visto no Capítulo 1, foi o sustentáculo da economia do país durante largos períodos em sua história. A exclusão cultural¹⁸³ não foi menos grave, tendo as políticas integracionistas dos séculos XIX e XX apostado alto na eliminação da multiplicidade cultural.

Nesse contexto, o MAS emergiu no cenário de disputa político-eleitoral com uma plataforma econômica antineoliberal, um discurso fortemente nacionalista e *anti-*

¹⁸⁰ De acordo com dados apresentados pelo Instituto Nacional de Estatística da Bolívia, em 2012, havia 6.916.732 habitantes com quinze anos ou mais no país, dos quais 2.806.592 pertenciam a nações indígenas ou eram afro-bolivianos. O restante da população era constituído de brancos, vários tipos de mestiços (muitos dos quais falantes nativos de línguas indígenas) e demais grupos étnicos (INSTI-TUTO..., 2012). A despeito de que múltiplas nações indígenas compõem uma larga parcela da população boliviana, a história do país demonstra que nunca lhes havia sido garantida uma influência proporcional a seu número de habitantes em temas políticos e econômicos.

¹⁸¹ O enorme preconceito que as nações indígenas sempre sofreram na Bolívia constitui uma das razões pelas quais muitos mestiços negam ser indígenas. A respeito, confira Madrid (2011), segundo quem, “[e]mbora aproximadamente metade da população boliviana fale alguma língua indígena, a maioria dos falantes identifica-se como mestiços ao invés de indígenas, em grande parte por causa da discriminação social contra a população indígena. Em várias pesquisas, menos de 20% da população tipicamente identifica-se como indígena” (MADRID, 2011, p. 244-245, tradução livre).

¹⁸² Extinta apenas na década de 1940 e sob forte resistência dos fazendeiros bolivianos. A respeito, confira Whitehead (2015, p. 744).

¹⁸³ “As línguas mais comuns na Bolívia são o espanhol (falado pela maioria da população, embora, em muitos casos, apenas como segunda língua) e quéchua, que é a língua materna de mais de 4 milhões de pessoas. Somam-se ao espanhol e ao quéchua outras línguas amplamente faladas, como o aymara e o guarani. Essa diversidade linguística foi permitida e até certo ponto estimulada com o propósito de facilitar a evangelização durante os primeiros anos da colonização, mas com a criação da república no século XIX, a política de construção de um Estado-nação forte com uma única língua e uma única cultura foi fortemente estabelecida. Por exemplo, no início do século XX, foram criadas escolas em comunidades indígenas com o propósito de ‘civilizar’ os nativos e integrá-los à nação boliviana pelo ensino compulsório do espanhol. Na metade do século, porém, reconheceu-se que, ao menos em certas comunidades, a educação em línguas indígenas era necessária para se alcançar a alfabetização em espanhol. Naturalmente, a superioridade legal da língua espanhola era apenas parte da exclusão econômica e política mais ampla que a população indígena da Bolívia sofreu desde a colonização. De fato, a Bolívia é geralmente considerada o país mais pobre da América do Sul, e 60 por cento dos bolivianos que se consideram indígenas são marcadamente mais pobres do que o resto da população. Mesmo nesse contexto de exclusão política e econômica, houve importantes tentativas de resistência, as quais, contudo, não foram páreo para as forças militares organizadas dos colonizadores, para os muitos séculos de doutrinação religiosa, e para as políticas voltadas para o deslocamento da cultura indígena” (COLÓN-RÍOS, 2011, p. 370-371, tradução livre).

establishment, e uma base social formada por alianças que integraram os indígenas a uma proposta inclusiva para outras etnias¹⁸⁴. Já em sua primeira disputa presidencial, em 2002, ficou bem posicionado, tendo obtido 20,9% dos votos e finalizado na segunda posição. Em 2005, após a *Guerra do Gás* e o acirramento da mobilização dos grupos sociais que lhe davam apoio, com a intensificação dos protestos populares, o caos gerado pela interrupção da presidência de Sánchez de Lozada e a instabilidade do governo de Calos Mesa, o quadro mostrou-se mais favorável ao partido, que venceu as eleições presidenciais com 53% dos votos válidos. Com isso, Evo Morales, líder *cocalero* da etnia *aymara*, tornou-se o primeiro presidente indígena do país.

A eleição foi apenas um dos acontecimentos que marcaram a transição constitucional boliviana. Desde antes da realização do pleito, a demanda por uma nova Constituição já se fazia presente pelas reivindicações apresentadas por vários segmentos da sociedade, que pretendiam pôr em debate alguns elementos fundantes do Estado¹⁸⁵. E, tão logo o novo governo assumiu as suas funções, em negociações com o Congresso Nacional, procedeu à convocação das eleições para a Assembleia Constituinte por meio da aprovação da Lei Especial Convocatória n. 3.364, de 06 de março de 2006. A votação que escolheu os constituintes deu-se em 02 de julho de 2006.

Nenhum dos grupos que disputou as eleições para a Assembleia Constituinte logrou obter a maioria qualificada de dois terços para redigir a Constituição e moldá-

¹⁸⁴ Essa é uma característica relevante do Movimento e que explica parcialmente o seu rápido sucesso eleitoral. Ao contrário do que ocorreu com outros partidos fortemente identificados com os indígenas na América Latina – e na própria Bolívia –, o MAS não se valeu de uma retórica étnica exclusivista e excludente que pudesse alienar outros grupos sociais relevantes, como brancos e mestiços pobres, mulheres, etc. O ponto é enfatizado por Madrid (2011): “O MAS esforçou-se para ser inclusivo, todavia. Seus líderes evitaram uma linguagem excludente e repetidamente enfatizaram que o partido estava aberto para todos. Inicialmente, a vasta maioria dos candidatos do partido eram indígenas, mas, com o passar do tempo, o MAS recrutou muitos brancos e mestiços como candidatos. De fato, em 2002 e 2005, os candidatos do partido a vice-presidente e uma maioria dos senadores do partido eram brancos ou mestiços. O MAS também estabeleceu laços próximos com numerosas organizações urbanas dominadas por mestiços. (...) Partidos indígenas anteriores, na Bolívia, tiveram resultados eleitorais fracos em larga medida porque falharam em adotar uma abordagem inclusiva. Alguns desses partidos, como o Movimento Indígena Pachacuti (MIP), de Felipe Quispe, assim como outros partidos considerados indianistas, alienaram não apenas brancos e mestiços, mas também muitos indígenas com sua retórica excludente. Quispe, por exemplo, era famoso por denunciar que brancos e mestiços propunham a criação de uma nação aymara. Outros partidos indígenas, conhecidos como os partidos Kataristas, evitavam a retórica excludente, mas falharam em recrutar brancos, mestiços ou até líderes quéchuas ou mesmo em estabelecer ligações com organizações fora das áreas falantes de aymara. Não surpreendentemente, esses partidos tinham resultados ruins fora do núcleo central das terras aymaras. O apelo inclusivo do MAS, pelo contrário, ajudou-o a conseguir apoio de pessoas de diferentes tipos de etnias” (MADRID, 2011, p. 244-245, tradução livre).

¹⁸⁵ Para Leonel Júnior (2015, p.109), “[o]s debates sobre plurinacionalidade, autonomias indígenas e política econômica são os mais estruturais para delineamento do novo Estado boliviano”.

la a seu gosto¹⁸⁶. Ademais, o clima de confronto político no país fez-se sentir na forma de embates internos e externos que fizeram com que o processo constituinte boliviano estendesse-se por mais de dois anos, tendo sido considerado um dos mais árduos e tortuosos da história constitucional latino-americana.

Interpretações diversas do processo constituinte boliviano podem ser extraídas da literatura que se dedica a analisar o tema. Por um lado, sob a perspectiva de quem ajudou a impulsionar a elaboração da nova Constituição, Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010, p. 21-22) consideraram ter sido um erro a convocação da Assembleia Constituinte no “marco dos poderes constituídos”, uma vez que as forças políticas “defensoras da transformação” sujeitaram-se, assim, à necessidade de acordos que teriam prejudicado o resultado final das deliberações.

Isso porque os grupos que apoiavam o governo de Evo Morales e defendiam a necessidade de uma nova Constituição com caráter progressista não tinham maioria suficiente no Senado e, assim, ainda em 2006, tiveram que pactuar com a oposição durante os debates da lei convocatória da Constituinte; esse foi o processo que resultou no estabelecimento de quóruns qualificados para várias das decisões deliberativas e para a redação da Constituição¹⁸⁷. Essa, destaque-se, foi a forma como a oposição tentou resguardar-se previamente ao início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, por imaginar – como efetivamente aconteceu – que as forças pró-Morales não teriam condições de obter votos suficientes para lograr a eleição de dois terços dos seus componentes.

Ademais, a “ativação” do Poder Constituinte Originário, que não se deu pela direta intervenção popular (por meio de um referendo, por exemplo), mas ocorreu mediante o uso de instrumentos normativos atrelados à ordem constitucional anteriormente vigente¹⁸⁸, também teria prejudicado a compreensão do caráter originário e

¹⁸⁶ Embora a aliança em torno do MAS tenha se aproximado muito do quórum qualificado, já que obteve cerca de 64% dos assentos na Assembleia Constituinte (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 106).

¹⁸⁷ Landau (2012, p. 954) escreve que a discussão sobre o alcance do quórum de dois terços – se seria necessário para a deliberação de cada artigo individualmente ou se seria aplicado apenas à deliberação final sobre a inteireza do texto constitucional – levou a uma paralisação de cerca de seis meses nos trabalhos da Assembleia, até que um acordo fosse alcançado para limitar a sua extensão a determinadas decisões políticas fundamentais.

¹⁸⁸ A convocação da Constituinte foi pactuada ainda sob governo de Carlos Mesa, por intermédio da Lei n. 2.631, de 20 de fevereiro de 2004, cujo artigo 232 dispunha a necessidade de uma lei especial convocatória, que deliberaria sobre a eleição de seus componentes, e já previa o quórum de dois terços para a aprovação da nova Constituição. A lei de convocação da eleição da Assembleia Constituinte explicitamente respeitou o mandato imposto pela Lei n. 2.631 – eis o citado acordo originário entre o governo Morales e a oposição –, razão pela qual se diz que os “poderes constituídos” foram decisivos na “ativação” do Poder Constituinte Originário.

plenipotenciário da Assembleia Constituinte por parte da população e dos próprios constituintes. Essa ausência de perspectiva teria sido fundamental para que a oposição lograsse paralisar o processo de elaboração da Constituição por anos, para apenas permitir uma retomada depois que negociações posteriores a respeito do conteúdo do texto aprovado fossem realizadas¹⁸⁹. Alguns dos autores chegam a dizer que esse acordo teria ferido a legitimidade do próprio texto constitucional final¹⁹⁰.

Sob outra perspectiva, que adverte acerca do risco de que o processo constitucional seja usado como forma de construir um sistema jurídico desproporcionalmente favorável ao grupo momentaneamente dominante (pela prevalência de interesses de curto prazo) – e, por isso, mostra deferência à realização de compromissos como forma de evitar a ruptura política e a dominação do Estado por uma das partes envolvidas no conflito –, Landau (2012, p. 951-952) destaca como ponto favorável do processo justamente o fato de a oposição boliviana não ter sido completamente dominada nessa etapa constituinte, tal qual entende ter ocorrido na Venezuela na década anterior¹⁹¹. Isso foi possível justamente porque se pôde lançar mão de outras instituições – como o Congresso e o Judiciário, e especialmente a Corte Eleitoral –, para controlar em parte as decisões da Assembleia Constituinte, cujos trabalhos foram amarrados a compromissos pré-constituintes e desenvolveram-se em paralelo à continuidade do funcionamento do “poder constituído”¹⁹².

¹⁸⁹ “Nem todos os problemas com os que se deparou o processo constituinte boliviano foram de natureza exógena: muitos erros partiram do próprio desenho constituinte. A participação do poder constituído na convocatória da Assembleia, em vez da ativação direta do poder constituinte por meio de referendo, foi o pior erro do processo constituinte boliviano, porque incidiu não apenas no reconhecimento por parte de alguns setores da população acerca do caráter originário da Assembleia Constituinte, senão que, pior ainda, na *autoconcepção* originária da própria Assembleia, o que lhe impediu de tomar decisões chave quando as condições sociais e políticas requeriam-no. De fato, o projeto de Constituição manteve-se durante boa parte de 2008 sem futuro certo. Posteriormente, em outubro desse ano, quando a Assembleia Constituinte estava havia mais de dez meses de recesso, o governo estabeleceu negociações com a oposição no marco do poder constituído (Congresso Nacional), onde se modificou o projeto de Constituição, em muitos casos retrocedendo em relação ao texto proposto pela Assembleia Constituinte. Apesar dos avanços que indubitavelmente incorpora o texto, inclusive depois de ter passado pela manipulação do Congresso, o certo é que se perdeu a possibilidade de efetivar enormes vantagens, que, por enquanto, ficarão unicamente no marco da proposta da Assembleia” (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010, p. 22-23, tradução livre).

¹⁹⁰ Nessa linha é a opinião de Leonel Júnior (2015): “Esse ‘acordo’ ocorrido em Cochabamba, agregando pautas da oposição, pode ser visto como elemento deslegitimador do texto já aprovado pela Assembleia Constituinte, porém somente depois dele é viabilizada a aprovação da Lei especial convocatória do referendo que aprovaria a nova Constituição, a qual ocorreria em Janeiro de 2009” (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 113-114).

¹⁹¹ Um exame do processo constituinte venezuelano e das razões pelas quais se diz que a oposição foi dominada pelo governo Chávez pode ser encontrado em Landau (2012, p. 939-949).

¹⁹² “De forma distinta, sob a teoria que eu desenvolvo aqui, limitações externas sobre o corpo constituinte aparecem como um elemento chave. A elaboração da Constituição pode ser facilmente tomada por indivíduos ou grupos que gozam temporariamente de grandes poderes para melhorar a sua própria

Diversas intercorrências marcaram o percurso da Assembleia Constituinte boliviana, como a proposta de transferência da sede do governo do país para Sucre (que é a capital constitucional e a sede do Poder Judiciário, e que era o local em que os trabalhos constituintes estavam ocorrendo) e a violenta reação da população local à sua rejeição – o que fez com que a própria Assembleia tivesse que ser transferida para Oruro –; o referendo para revogação do mandato de Morales (ocorrido em agosto de 2008, com vitória do Presidente, apoiado por cerca de 67% do eleitorado¹⁹³); a relutância do Congresso (no qual a oposição ainda possuía força significativa) em convocar o referendo para aprovação da Constituição sem que o texto aprovado pela Assembleia Constituinte fosse modificado; a ameaça de secessão dos quatro Departamentos mais a leste do país (Pando, Bandi, Santa Cruz and Tarija, que constituem o que se conhece como *Meia Lua*, polo geográfico e populacional da oposição a Morales) em sua luta por maior autonomia regional em face do governo central; entre outros.

Ao final, entretanto, as partes pactuaram novamente. Superado o referendo sobre a revogação do mandato de Evo Morales, e tendo o MAS e a oposição chegado a um acordo – pelo qual cerca de 140 artigos foram modificados em relação ao projeto originalmente votado pela Constituinte (LANDAU, 2012, p. 958) –, o Congresso aprovou a convocação de dois referendos, sendo um sobre a Constituição e outro, apartado, sobre a previsão que estabelecia um tamanho máximo para as propriedades rurais do país em cinco ou dez mil hectares (PISARELLO, 2014, p. 117). O texto acordado foi levado ao referendo popular realizado em 19 de janeiro de 2009, tendo a ratificação sido obtida com o apoio de mais de 60% do eleitorado. Assim, a Constituição aprovada finalmente entrou em vigor no início de 2009¹⁹⁴.

posição. Esse processo pode significar uma tentativa de sobrepujar as instituições políticas existentes não em benefício ‘do povo’, mas em benefício da força política particular envolvida. Esses exercícios unilaterais de poder político podem ser fiscalizados de duas formas: garantindo-se diversidade suficiente dentro da assembleia constituinte em si, ou colocando limites externos sobre o que a assembleia pode fazer, pela submissão de suas deliberações à revisão dos tribunais, congressos ordinários, etc.” (LANDAU, 2012, p. 932-933, tradução livre).

¹⁹³ Confirma Rojas (2008). Pisarello (2014, p. 116) aponta que a vitória de Morales nesse referendo foi um dos elementos que ajudou a destravar o processo constituinte.

¹⁹⁴ O relato de Landau (2012, p. 957-958, tradução livre) e seu posicionamento favorável à negociação entre as partes pode ser visto no seguinte excerto: “De qualquer forma, o MAS não levou adiante mais tentativas de ignorar ou marginalizar as limitações impostas à Assembleia; ao contrário, os dois lados chegaram a um acordo a portas fechadas em outubro de 2008. O Congresso concordou em convocar o referendo em relação a esse texto constitucional que havia sido modificado de maneira importante. Em particular, o MAS fez importantes concessões que aumentaram a autonomia regional e diminuíram o caráter estatista da economia. O referendo contou com aprovação em janeiro [de 2009] com 61% do voto favorável e 39% contrário. (...) Uma vez que o acordo foi alcançado, todavia, parece ter tido um

2.3 As propostas das Constituições do “novo constitucionalismo latino-americano”

É tempo, agora, de examinar algumas das inovações constitucionais mais relevantes positivadas nos textos aprovados no início do século XXI no Equador e na Bolívia. Conquanto uma grande parte do que se escreverá nas páginas seguintes será dedicada à exposição de enunciados normativos que significam, de uma forma ou outra, a inserção de elementos de alguma novidade no constitucionalismo da região, é relevante não perder de perspectiva que não se está propondo aqui a possibilidade de apreensão das modificações em toda a sua extensão por um exame exaustivo, fatiado e isolado das disposições das Constituições em estudo. Como adverte Walsh (2009), “o realmente inovador das novas Constituições equatoriana e boliviana não é tanto a introdução de novos elementos, mas sim o intento de construir uma nova lógica e forma de pensar sob parâmetros radicalmente distintos”¹⁹⁵.

Com isso, fica anotada a advertência de que é mais relevante interpretar e entender esses textos em sua plena extensão e de maneira sistemática, compreendendo as transformações que propõem e cotejando-as com a realidade política e social que os cerca (tema específico do próximo capítulo), do que simplesmente analisar as suas partes componentes de maneira isolada. Até porque qualquer tipo de exame que se pretendesse exaustivo e excessivamente centrado nos textos normativos seria, a um só tempo, inviável nos limites deste trabalho, e extremamente enfadonho.

O que se propõe, nesta seção do trabalho, portanto, é a compreensão das modificações mais significativas das novas Constituições naquilo que contribuem para a afirmação de seu caráter pretensamente transformador, dentre as quais se incluem

efeito de acalmar os ânimos. Politicamente, o acordo ajudou a unificar o país e a reduzir as tensões regionais. Morales, por exemplo, ganhou um percentual de votos na meia lua em 2009 muito maior do que tinha ganhado em 2005. Ademais, o processo parece ter ensinado a Morales e a seus apoiadores uma boa lição a respeito do que é governar – o tortuoso processo de conseguir aprovar a nova Constituição ajudou o MAS a evoluir de um movimento de oposição radical que estava acostumado a protestar nas ruas para um movimento de cunho mais reformista que estava disposto a chegar a acordos significativos com a oposição”.

¹⁹⁵ Nessa linha, Monzón (2014, p. 842) destaca que um dos quatro componentes do pensamento pós-colonial que está na raiz da Constituição boliviana é uma *nova consciência* baseada em princípios que promovem uma quebra com a organização social anterior. Essa nova consciência, em conjunto com as reformas em termos de memória, tempo e história, seria fundamental para a compreensão da profundidade do impacto da nova ordem constitucional.

as disposições relativas à plurinacionalidade, ao incremento da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, aos direitos e garantias constitucionais, entre outros.

Nenhum tipo de exame das normas constitucionais seria propriamente realizado, todavia, sem que se principiasse pelo entendimento da *função simbólica*¹⁹⁶ que vários trechos dessas Constituições destinam-se a cumprir, cujo principal intento é representar um acúmulo, uma construção em direção a uma ruptura efetiva com as estruturas das sociedades consideradas mediante a refundação do Estado a partir dos novos processos constituintes¹⁹⁷. Como já pontuado, é impossível entender a promulgação das novas Constituições sem que se estabeleça uma relação direta com o contexto político que cercou as eleições das Assembleias Constituintes e os referendos convocados para ratificação dos textos redigidos, no qual imperava uma forte rejeição a premissas econômicas neoliberais, demandava-se maior intervenção do Estado na economia, maior participação da população nas decisões políticas, e se pleiteava a ampliação da outorga de direitos – alguns de forma originária na história da região – para parcelas marginalizadas da população.

Essas intenções de mudança fizeram-se representar em vários trechos dos textos constitucionais. Viciano Pastor e Martínez Dalmau (201-, p. 13) são dois dos autores que escrevem (favoravelmente) sobre a função simbólica desempenhada por

¹⁹⁶ Importante anotar, aqui, que esse uso *simbólico* é defendido pelos autores que propugnam a existência do *novo constitucionalismo* latino-americano sob uma perspectiva em geral positiva, eis que auxiliariam o processo de reconhecimento de grupos historicamente marginalizados e apontariam, ainda, para uma transformação pretendida da sociedade. Mas nem sempre a eficácia simbólica de normas jurídicas tem tal conotação na literatura jurídica. Perceba-se, por exemplo, que García Villegas e Rodríguez (2003, p. 40, tradução livre) escrevem sobre a eficácia meramente simbólica das normas constitucionais como um dos lastros que o constitucionalismo latino-americano sempre teve consigo, uma vez que impossibilitado de alcançar a plena *eficácia instrumental* de suas normas (aquela que permite a consecução dos fins pretendidos pela efetivação dos meios previstos), contentando-se, assim, com a “produção de representações em contextos nos quais predomina a interpretação”. Sob tais circunstâncias, a inoperância do Estado faria com que os governos lançassem mão da produção de normas jurídicas como forma de incrementar sua comunicação com os cidadãos, numa tentativa de “compensar parcialmente o déficit de legitimidade, derivado e causado pela ineficácia instrumental do Estado, pelo aumento da comunicação através da produção de normas e discursos legais como respostas às demandas sociais por segurança, justiça social e participação” (GARCÍA VILLEGAS; RODRÍGUEZ, 2003, p. 41, tradução nossa). Em resposta à posição dos autores, confirma Uprimny (2003, p. 69), para quem os usos simbólicos do direito pelas mais recentes Assembleias Constituintes seriam tentativas de solução política de problemas políticos mediante o recurso à forma jurídica, algo que seria legítimo no contexto dos graves problemas de exclusão vivenciados.

¹⁹⁷ Sob outra inspiração teórica, Benvindo (2015, p. 367-368) faz uma ligação entre o processo de acúmulo do constitucionalismo e seu *sentido performativo* de aprendizagem prática que ocorre justamente pela sucessão de eventos políticos com impacto constitucional.

essas novas Constituições¹⁹⁸, e indicam que essa característica teria sido concebida justamente para dizer quais seriam os passos que deveriam ser trilhados para se alcançar a transformação daquelas sociedades. Por isso é que muitos dos enunciados normativos em temas como a criação de direitos, a incorporação de garantias, a proteção da diversidade e da natureza, a enunciação dos fins e objetivos do Estado, entre outros, expressam-se por linguagem marcadamente prospectiva (ou performativa¹⁹⁹) e que não se pretende já plenamente esgotada, senão que indicativa de percursos futuros²⁰⁰.

Nesse sentido, parece inegável – até por ter sido o critério seletivo mencionado na introdução deste capítulo – que a incorporação do que se convencionou chamar de *plurinacionalidade* é uma das disposições normativas mais importantes que as novas Constituições trazem em seus preâmbulos (no caso da Bolívia) e nos seus artigos inaugurais²⁰¹, que afirmam, de maneira muito semelhante, a natureza plurinacional dos Estados.

Acima, foram tecidas inúmeras considerações a respeito da extensão e do significado da plurinacionalidade, inclusive com referências aos críticos desse conceito. Centrando o foco de atenção nos textos constitucionais, segundo seus proponentes, essas disposições sobre a plurinacionalidade não deveriam ser entendidas como maneiras vãs de enunciar expressões politicamente corretas sem importância

¹⁹⁸ “Noutro sentido, a utilidade das Constituições manifesta-se também em sua dimensão simbólica, intrinsecamente não menos adequada do que a sua dimensão fática. O fato de que os processos constituintes latino-americanos tenham insistido na diferença entre o Estado por destruir e o Estado por construir, na *ruptura democrática* com o velho, e na aposta pela democracia material sobre a formal visualiza-se, de fato, com incorporações nos textos de componentes diferenciadores que, em muitos casos, servem unicamente como elemento simbólico de distinção do processo diante do rechaço do passado imediatamente anterior e a esperança do futuro a que dará pé o novo texto constitucional. As redações dos textos constitucionais estão repletas, por essa razão, de referências à mencionada linguagem simbólica, que está relacionada com o fortalecimento da dimensão política da Constituição – e, neste sentido, com a leitura particularizada que dela realizam os cidadãos – mais que com previsões de efeitos jurídicos.” (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 201-, p. 13, tradução livre, itálicos no original).

¹⁹⁹ No significado que é atribuído a essa expressão por Habermas (2003b, p. 170), ou seja, de uma prática e uma linguagem que expressam um sentido de ação (causando impacto concreto em determinada realidade) e condicionam as atuações futuras.

²⁰⁰ Isso também porque essas Constituições, na interpretação de Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010, p. 16), representariam um *constitucionalismo transitório*, em que as normas por elas veiculadas seriam instrumentos para a *transição* para uma nova realidade política, econômica e social.

²⁰¹ Constituição da Bolívia (tradução livre): “Artigo 1. Bolívia constitui-se em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia funda-se na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo integrador do país”. Constituição do Equador (tradução livre): “Artigo 1. O Equador é um Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, unitário, intercultural, plurinacional e laico. Organiza-se em forma de república e governa-se de maneira descentralizada”.

prática; na verdade, elas buscariam definir um princípio fundamental que foi pensado como elemento transversal de ambas as Constituições²⁰² (com óbvias diferenças de aplicação em cada caso).

Na Bolívia, por exemplo, a enunciação da plurinacionalidade estende seus efeitos por toda a Constituição, materializando-se noutras disposições que garantem autonomias para as nações e povos indígenas²⁰³ (artigos 2º; 179, inciso I; 289 a 296; e 304, incisos I a III); preveem a existência de línguas oficiais para além do espanhol (artigo 5º, inciso I); protegem a diversidade cultural do país (artigos 9º, itens 1 e 2; e 98); reconhecem oficialmente o pluralismo jurídico pela atribuição de valor normativo equiprimordial às decisões da jurisdição indígena²⁰⁴ (artigos 178, inciso I; 179, inciso II; e 190 a 192); regulam os poderes Legislativo e Judicial (ambos com uma representação proporcional plurinacional, como pode ser visto nos artigos 147, inciso II; 187; e

²⁰² A ideia de que a enunciação da plurinacionalidade, por si só, não é suficiente é reconhecida até mesmo por aqueles que compunham o grupo político de Evo Morales durante a Assembleia Constituinte. Nesse sentido, veja-se a manifestação de Delgado Burgoa (2010, p. 40, tradução livre): “A nova institucionalidade plurinacional que substitua a institucionalidade velha e colonial deve estar caracterizada pela consideração da pluralidade em todos os âmbitos, pela incorporação da participação e controle social nos quatro órgãos do poder público e por um desenvolvimento normativo que contemple os seguintes temas transversais: (i) plurinacionalidade; (ii) autonomias; (iii) equidade e igualdade de oportunidades; e (iv) transparência na gestão pública, meio ambiente e desenvolvimento produtivo.”

²⁰³ Embora a redação final da Constituição tenha sido alvo de severas críticas sobre a matéria mesmo por parte daqueles que tematizam o *novo constitucionalismo* sob uma perspectiva abertamente positiva. Isso porque, distintamente do projeto que havia sido elaborado pela Assembleia Constituinte, a versão definitiva da Constituição submetida a referendo limitou as autonomias e territórios indígenas a cada Departamento. A respeito, confira Leonel Júnior (2015, p. 133). Assim, territórios indígenas contíguos, cuja extensão esteja contida em dois ou mais Departamentos, não poderão ser considerados como um só, limitando-se à formação do que a Lei Marco de Autonomias e Descentralização “Andrés Ibañez” chama de *Mancomunidades* (artigo 29). A respeito, veja-se a disposição do artigo 146, inciso VII, da Constituição (tradução livre): “A circunscrições especiais indígena originário campesinas reger-se-ão pelo princípio de densidade populacional em cada departamento. Não deverão transcender os limites departamentais. Estabelecer-se-ão somente na área rural, e naqueles departamentos nos quais esses povos e nações indígena originário campesinos constituam uma minoria populacional. O Órgão Eleitoral determinará as circunscrições especiais. Estas circunscrições formam parte do número total de deputados”. Veja-se, ainda, o inciso III do artigo 29 da mesma Lei de Autonomias (tradução livre): “III. Os territórios indígena originário campesinos que transcendam limites departamentais poderão constituir autonomias indígena originária campesinas dentro dos limites de cada um dos departamentos, estabelecendo mancomunidades entre si, a fim de preservar sua unidade de gestão”.

²⁰⁴ Outra vez mais, a redação final da Constituição foi alvo de críticas em razão de um suposto retrocesso em relação ao texto que havia sido elaborado pela Assembleia Constituinte, já que limitou a competência da jurisdição indígena em termos territoriais, pessoais e materiais (artigo 191, inciso II, itens 1 a 3). A respeito, confira-se a visão de Yrigoyen Fajardo (2015, p. 52, tradução livre): “Entre as limitações que inconsistentemente foram introduzidas no texto boliviano final, cabe anotar: A autonomia indígena foi reduzida para situar-se abaixo dos limites departamentais, de modo inconsistente com o princípio da livre determinação dos povos. Introduziu-se uma cláusula para a restrição do exercício da jurisdição indígena a partir de uma mentalidade colonial, com limitações à competência territorial (para que a jurisdição indígena apenas se aplique dentro do território do povo indígena), pessoal (só entre membros de um povo indígena) e material (assuntos indígenas), de modo inconsistente com o princípio de igualdade de jurisdições e com o direito à livre determinação dos povos indígenas dentro de seu território que o mesmo texto consagra”.

197, inciso I); conferem às nações e povos indígenas capacidade de disputa eleitoral e indicação de candidatos (artigo 209); e chegam às normas que disciplinam a democracia deliberativa, que pretende fundir elementos das culturas envolvidas (por exemplo, artigo 11, inciso II, que organiza os procedimentos democráticos oficialmente reconhecidos pela Constituição).

A seu turno, a Constituição equatoriana é muito mais tímida e restrita no trato do tema, uma vez que possui enunciados normativos que refletem as (poucas) influências da plurinacionalidade em sua gênese, sem chegar a apresentar modificações na institucionalidade do país sob novas bases, o que se daria, por exemplo, mediante garantias de representação proporcional em organismos do Estado, atribuição de competências definidas para as autonomias, entre outros.

Ainda assim, a Constituição equatoriana declara expressamente as nacionalidades indígenas em sua coexistência num Equador plurinacional (artigo 6º) e lhes considera como sujeitos de direitos próprios (artigo 10), estabelecendo um rol de direitos coletivos no qual há uma explícita alusão ao respeito à autonomia territorial das nações indígenas (artigo 57, especialmente item 9); enseja o reconhecimento do pluralismo jurídico baseado na autonomia da jurisdição indígena (artigo 171); estabelece um princípio organizativo em matéria de autonomia territorial baseada na plurinacionalidade²⁰⁵ (artigo 257); assegura a interculturalidade (artigo 83, item 10), dispondo ser dever do Estado a proteção ao patrimônio cultural que configura a identidade plurinacional, pluricultural e multiétnica do Estado (artigo 380, item 1); atribui valor legal

²⁰⁵ O enunciado normativo sobre a organização territorial do país (artigo 242) permanece indicando que as unidades normatizadas diretamente pela Constituição são as regiões, as províncias, os cantões e as paróquias, o que dá a entender que essas seriam as unidades territoriais básicas. As circunscrições territoriais indígenas recebem, então, o status de *regimes especiais*, cuja regulamentação dar-se-á nos termos da lei. Trata-se, evidentemente, de uma forma de regulamentação bastante mais tímida em relação àquela prevista pela Constituição boliviana de 2009, que instituiu diretamente em seu corpo de normas constitucionais permanentes os princípios organizativos, as formas de composição, as competências, etc., atribuídas às autonomias territoriais indígenas. Para uma crítica, inclusive percebendo contradições nos princípios reitores das administrações de umas e outras unidades territoriais na Constituição do Equador, veja-se a posição de Simbaña (2008, tradução livre): “O argumento que admite que as circunscrições territoriais indígenas não alterarão os atuais limites internos (artigo 257) põe barreiras à construção histórica dos territórios indígenas ou comunitários, já que seu objetivo era recuperar a unidade dos povos e nacionalidades que atualmente acham-se divididos em meio de paróquias, cantões e províncias. Há uma contradição entre os princípios prescritos para os governos autônomos e os territórios indígenas, pois para os primeiros fixa-se que se regerão pela ‘solidariedade, subsidiariedade, equidade, interterritorialidade, integração e participação cidadã’; de maneira distinta, para os segundos terão a interculturalidade e a plurinacionalidade como princípios de funcionamento. Num Estado Plurinacional, supõe-se que esses são princípios nacionais, para todos os equatorianos, não apenas para os indígenas ou afro-equatorianos, pois assim seria de se supor que as vítimas da discriminação seriam as responsáveis pelo monoculturalismo hegemônico”.

à propriedade comunitária de bens (artigo 321) e indica que a exploração de bens naturais, como a água, pode ser feita com base numa gestão comunitária (artigo 318).

Outro importante ponto de mudança está nas cartas de direitos incorporadas a essas Constituições²⁰⁶. E é de se notar que a modificação das concepções sobre os direitos ampara-se não apenas na expansão das posições jurídicas ativas concedidas aos cidadãos, mas na incorporação de princípios filosóficos e de categorias de direitos que pretendem se afastar do modelo ocidental tradicional do constitucionalismo.

O eixo central em torno do qual se articulam as disposições de direitos na Constituição boliviana é o que se chama *Viver Bem* (*Vivir Bien*, ou *suma qamaña*, na língua aymara), previsto no seu artigo 8º. É a partir dessa concepção de viver bem²⁰⁷ que os direitos constitucionais e as diretivas para o desenvolvimento econômico do país teriam sido pensados e articulados no texto normativo²⁰⁸.

Dessa maneira, a orientação do direito ocidental teria sido reinterpretada, com uma tentativa clara de harmonização de seus postulados tradicionais (inclusive econômicos) com disposições normativas inspiradas no conceito de viver bem que consagrariam princípios ético-morais de outra tradição filosófica e incorporariam à Constituição normas que reconheceriam o modo de vida indígena como princípio fundacional do Estado²⁰⁹.

²⁰⁶ Para Gargarella (201-, p. 20-21), inclusive, essa seria a *modificação* significativa do “novo constitucionalismo latino-americano”, e, ainda assim, como reforço de uma tendência à expansão de direitos que já se faria sentir desde a época do constitucionalismo social das primeiras décadas do século XX, razão pela qual, como já visto, o autor defende a tese de que não existiria um *novo constitucionalismo* propriamente dito na região (ou melhor, que esse *novo constitucionalismo*, em essência, seria *velho*).

²⁰⁷ Uma tentativa de explicação desse conceito, atrelando-o à *relacionalidade* entre os seres e buscando a superação de ideias como “vida melhor”, pode ser encontrada em Leonel Júnior (2015, p. 148): “Não se pode viver bem, se outras pessoas e seres vivos vivem mal. Da mesma forma, *vivir bien* não é o mesmo que viver melhor. Viver melhor está atrelado ao consumismo, ao egoísmo, ao individualismo, desinteresse pelos outros, ambição pelo lucro ao desconsiderar os povos e concentrar a riqueza em poucas mãos (HUANACUNI, 2012, p. 130). Trata-se da busca por um sistema civilizatório que aliará os conhecimentos ancestrais da cosmovisão indígena, propiciando um diálogo intercultural, sem ignorar o tempo histórico atual, com toda a sua complexidade e problemas a serem superados”.

²⁰⁸ “Esta concepção comporta em termos ideológicos uma visão de país baseada na recuperação da identidade cultural, da preexistência colonial de nações e povos indígenas, de conhecimentos e saberes ancestrais. Assim mesmo, uma política de soberania internacional e de dignidade nacional; um novo modelo de desenvolvimento econômico e de recuperação da propriedade sobre os recursos naturais por parte do povo e o controle estatal em toda a cadeia produtiva; a substituição da acumulação individual de capital pelo desenvolvimento integral da pessoa em equilíbrio e harmonia com a natureza e o meio ambiente em uma convivência civilizada. Implica também uma unidade dual entre a parcialidade ocidental e a parcialidade indígena e entre sistemas multicivilizatórios complementares” (DELGADO BURGOA, 2010, p. 44-45, tradução livre).

²⁰⁹ Nesse sentido é a disposição do artigo 8º, cujos incisos I e II combinam elementos da tradição ocidental com o pensamento indígena andino. Veja-se (tradução livre): “Artigo 8. I. O Estado assume e promove como princípios ético-morais da sociedade plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (não sejas fraco, não sejas mentiroso, nem 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

Essa *simbiose de elementos de tradições jurídicas tão diversas* é perceptível ao longo do texto²¹⁰, especialmente em suas previsões de natureza econômica. Assim é que, por exemplo, o artigo 9º, item 1, arrola como fim e função essencial do Estado a constituição de “uma sociedade justa e harmoniosa, cimentada na *descolonização*, sem discriminação e nem exploração” (tradução livre, itálico nosso), e, no item 6 do mesmo artigo, ainda que se vincule ao aproveitamento “responsável e planejado dos recursos naturais” (tradução livre), dá ênfase à tarefa de promoção da *industrialização*, do *desenvolvimento econômico* e do fortalecimento da base produtiva da sociedade. Trata-se de uma clara tentativa de fusão de objetivos do pensamento desenvolvimentista latino-americano de meados do século XX²¹¹ com as demandas de reconhecimento e integração da população indígena e de seu modo de viver e pensar²¹².

sustenta-se 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”.

²¹⁰ Leonel Júnior (2015, p. 108-109) ressalta a heterogeneidade da própria composição do bloco governista na Assembleia, que congregava grupos indígenas e suas demandas por autonomia, nacionalistas e seus pleitos de “desenvolvimento das forças produtivas através da industrialização e nacionalização de recursos naturais”, e marxistas mais heterodoxos e sua intenção de rejeitar qualquer composição com a oposição. Adiante, admite a convivência de modelos econômicos distintos no seio da Constituição (LEONEL JÚNIOR, 2015, p. 150-152). Crê-se que essa composição mista da constituinte, que se soma à presença de outras forças nos trabalhos de elaboração do texto e à necessidade do acordo político que permitiu a realização do referendo constitucional, explicam parcialmente a mistura de elementos de tradições econômicas e filosóficas distintas que se faz presente na Constituição.

²¹¹ Essa mescla paradoxal não é isenta de críticas. Gargarella (2015, p. 4-5, tradução livre) é bastante enfático a respeito, como se vê no seguinte excerto: “Através deste tipo de decisões, o texto da Constituição torna-se confuso: de que se trata, finalmente, a Constituição quando afirma, ao mesmo tempo, pretensões opostas? Ademais, desse modo, abre-se a Constituição a interpretações contraditórias: ela passa a dizer muito, nada e tudo em questões fundamentais. Nesse caso, qual é o sentido de se ter uma Constituição? Pior ainda: assim organizada, a Constituição induz comportamentos equívocos e gera expectativas enganosas: tem razão quem passa a litigar em nome de sua propriedade e também quem passa a impugnar dita posse em nome de valores ancestrais. (...) Alguém pode valorizar a intenção de incorporar ‘princípios interpretativos’ novos, diferentes dos tradicionais; contudo, é difícil não se perguntar como entender tais princípios quando a Constituição não renega a outros princípios e instituições contrários (como os vinculados a tradicionais direitos de propriedade)”.

²¹² Registre-se que Brandão (2015) parece não concordar com essa assertiva, já que, em sua visão, a positivação do *bem viver* (*sumak kawsay*) e do *viver bem* (*suma qamaña*), no Equador e na Bolívia, respectivamente, seria incompatível com a preservação das atuais orientações capitalistas de desenvolvimento. Para ele, “o Bem-viver não está orientado apenas para a construção de uma moralidade indígena, mas para nortear a luta contra o sistema capitalista, ou seja, não pretende guiar apenas um grupo étnico, mas tem a pretensão de propor uma verdadeira refundação da sociedade”, afirmando que “a ideia de desenvolvimento atual é incompatível com o Sumak Kawsay” (BRANDÃO, 2015, p. 152-153). Mantemos, no entanto, a visão de que há uma tentativa (nem sempre de sucesso) de compatibilização do desenvolvimentismo típico do pensamento econômico latino-americano (com ênfase na industrialização de base, na tentativa de substituição das importações e no desenvolvimento de um capitalismo regional) com esses novos postulados, eis que as Constituições analisadas, em várias de suas disposições, permanecem firmes na preservação da propriedade individual, na ênfase do desenvolvimento econômico, entre outros, algo admitido, inclusive, pelo próprio autor em trecho subsequente de sua obra, segundo a qual “há diversas concepções conflitantes nessas Constituições, incluindo a

Quem percebe essa fusão e esclarece as orientações desenvolvimentistas que (também) estão contidas na Constituição, em síntese, é Stefanoni (2010, p. 124):

Como pode ser observado, o projeto governamental tem muitos pontos de encontro com o “capitalismo de Estado” dos anos 1950, incluindo o imaginário industrialista. Colocou-se em marcha ou se projetam várias fábricas estatais, como a Papelbol, a Lacteosbol, a Cartonbol, a Azucarbol, além da fundação de uma nova companhia aérea estatal, a Boliviana de Aviação, que busca preencher o vazio da falida Lloyd Aéreo Boliviano. No mesmo sentido, o Transporte Aéreo Militar transformou-se numa companhia comercial. O projeto desenvolvimentista inclui a mencionada compra de um satélite de comunicações da China, batizado de Túpac Katari em homenagem ao líder aymará anticolonialista, por um montante de 300 milhões de dólares, e um ambicioso projeto de construção de infraestruturas, especialmente estradas (inclusive na Amazônia), eletrificação rural etc., com uma forte demanda social. Em cada 1º de maio, desde 2006, o governo nacionalizou alguma empresa, a última em 2010 quando o Estado “recuperou” as empresas de distribuição elétrica, sendo que anteriormente havia feito o mesmo com a telefônica Entel, privatizada nos anos 1990. No entanto, a repetição do “repertório de ação” governamental tem um rendimento claramente decrescente, pela importância menor das empresas ainda por nacionalizar e pela previsibilidade dessas medidas.

A relação de direitos inspirada por essa mescla é extensa (a técnica de redação adotada optou por uma disposição inicial enunciativa de direitos com posterior disciplina minuciosa por grupos principais), pelo que a sua citação pontual exaustiva seria desnecessária. Note-se, porém, que a Constituição boliviana, a partir de seu artigo 13, preocupa-se com temas já caros à tradição do constitucionalismo latino-americano liberal (como as proteções à privacidade, à liberdade de pensamento e religião, à liberdade de reunião e associação, à liberdade de expressão, entre outros, contidas nos itens 1 a 7 do artigo 21) e social (aí se encontram as relações de direitos à água e à alimentação, no artigo 16; à educação, no artigo 17; à saúde, no artigo 18; à habitação, no artigo 19; entre outros), ao mesmo tempo em que se volta à disciplina de direitos especificamente novos no trecho dedicado às nações e povos indígenas (Capítulo Quarto do Título II da Primeira Parte da Constituição, artigos 30 a 32).

Nessa relação de direitos de novo feitio – que deve ser lida em conjunto com a proteção da própria ordem natural (*Pachamama*, expressa no Preâmbulo da Constituição), e que proíbe, entre outros, a assinatura de qualquer tratado internacional que a comprometa (artigo 255, inciso II, item 7) –, garante-se o seu direito a viver num meio ambiente são e com manejo adequado dos ecossistemas (artigo 30, item 10),

convivência entre um modelo econômico baseado no Bem-viver e outro de matriz neodesenvolvimentista, fruto da pluralidade das assembleias constituintes desses países” (BRANDÃO, 2015, p. 159).

protege-se a sua identidade cultural (artigo 30, itens 2 e 3), garante-se o reconhecimento oficial de suas instituições como parte do Estado (artigo 30, item 5), reconhece-se a existência de propriedades coletivas (artigo 30, item 6), dá-se valor oficial a seus modos de vida, medicina, religião, organização comunitária e saberes ancestrais (artigo 30, itens 9 a 15), e assim por diante.

Outro tema a que se dedicou especificamente a Constituição boliviana foi a previsão de mecanismos específicos que garantissem a efetividade de suas normas. Muito porque inspirada por uma linha de pensamento que entendia que o baixo grau de cumprimento das normas das Constituições latino-americanas seria uma marca do constitucionalismo regional até então²¹³, o texto aprovado em 2009 dá bastante espaço a mecanismos (judiciais) que investem os cidadãos e as coletividades de legitimidade para pleitear a aplicação de direitos positivados²¹⁴. Além de uma clara modificação na linguagem empregada (o *habeas corpus* é chamado pelo artigo 125 da Constituição de “ação de liberdade”, por exemplo) – cujo intuito seria aproximar o texto da população em geral pelo emprego de expressões de compreensão geral –, percebe-se a intenção de que as normas de direitos não sejam atingidas em sua normatividade pelo seu reiterado descumprimento, razão pela qual instrumentos como a “ação de amparo constitucional”, a “ação de cumprimento” ou a “ação popular” foram previstos pelo constituinte.

²¹³ Um exemplo dessa compreensão está já na introdução do texto de Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010) com sua alusão às chamadas *Constituições nominais*. Veja-se: “O constitucionalismo latino-americano, salvo honrosas exceções – e justamente esse caráter excepcional apoia a validade geral da tese –, tem sido de utilidade, até pouco tempo, mais para a história de Constituições nominais que para a análise de verdadeiros processos de transformação social” (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010, p. 8, tradução livre).

²¹⁴ Não se quer dizer, com isso, que a Constituição da Bolívia tenha apostado num modelo exclusivamente judicial. Há disposições normativas que investem a população de iniciativas e competências para interferência nas políticas de Estado, como é o caso dos artigos 241 e 242. A menção aos instrumentos judiciais, entretanto, é feita para ilustrar a preocupação do constituinte com o oferecimento de mecanismos de constrição judicial direta das autoridades para a aplicação dos direitos, seguindo a tendência regional (e mundial) de colocar o Poder Judiciário no centro das demandas contemporâneas sobre direitos. A respeito, como visto *supra* (n. 86), Rodríguez Garavito (2012) entende que uma das linhas mestras do atual processo de luta pela implementação de direitos indígenas é o deslocamento desses embates para o Poder Judiciário. Sobre a centralidade em geral que o Poder Judiciário assumiu nas recentes lutas pela implementação de direitos na América Latina, veja-se, também, o entendimento de Cortez Salinas (2014): “Na América Latina, a história de marginalidade do Poder Judiciário e, especificamente, dos tribunais constitucionais e das cortes supremas, modificou-se paulatinamente com as reformas institucionais das últimas duas décadas, outorgando-lhes um lugar central nos regimes políticos ao funcionarem não somente como um árbitro entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, senão também como um órgão que garante os direitos humanos” (CORTEZ SALINAS, 2014, p. 287, tradução livre).

A Carta de direitos da Constituição equatoriana também se pretende inovadora. Algumas das modificações já vistas em relação ao texto boliviano – como o uso de linguagem mais acessível para descrição dos instrumentos constitucionais (embora a nomenclatura tradicional do *habeas corpus*, por exemplo, tenha sido mantida), a incorporação da filosofia indígena andina na concepção do texto²¹⁵ e assim por diante – fazem-se também presentes.

Mas há características próprias a serem referenciadas. Por exemplo, o Título II da Constituição deixa de contemplar a divisão tradicional das “gerações de direitos” que os separa em direitos civis e políticos, econômicos sociais e culturais, entre outros. Segundo Grijalva (2015, p. 135, tradução livre), isso se dá “com o propósito de enfatizar o caráter complementar e de igual hierarquia entre todos os direitos constitucionais”, pelo que utiliza, em lugar da distinção clássica de direitos, “uma divisão puramente temática (direitos de participação, direitos de liberdade, etc.)”.

O texto ainda dedica dois artigos (artigos 10 e 11) para disciplinar os princípios interpretativos que devem orientar a aplicação dos direitos constitucionais na prática, enunciando, desde logo, no artigo 10, que as pessoas coletivas e a natureza são titulares de direitos próprios, inconfundíveis com aqueles atribuídos aos indivíduos. Entre outras disposições já comuns em textos da região (como o que garante a incorporação de direitos consignados em tratados internacionais subscritos pelo país, no item 7 do artigo 10, ou a cláusula de não retrocesso do item 8 do mesmo artigo 10), o constituinte equatoriano demonstrou preocupação específica com a aplicabilidade das disposições constitucionais sobre direitos, dispondo acerca do princípio da eficácia imediata e sobre a impossibilidade de restrição de direitos por normas futuras na lista de princípios interpretativos do artigo 10, itens 3 e 4.

Após o capítulo inicial, a Constituição passa a dedicar-se a seu catálogo de direitos, começando pelos “Direitos do bem viver” (artigos 12 e seguintes). Seguiu, também nesse particular, a linha de enunciá-los sem relação de prioridade, adotando uma sistematização que segue uma ordem alfabética de positivação. Assim, inicia-se com o direito à “água e à alimentação”, passando ao “ambiente sã”, e chegando até os direitos relativos ao “trabalho e à seguridade social”.

²¹⁵ Algo demonstrado, por exemplo, pela própria alusão à *Pacha Mama* como a totalidade que os seres vivos integram, ou o estabelecimento do objetivo de convivência em “diversidade e harmonia com a natureza, para alcançar o bem viver, o *sumak kawsay*” (tradução livre), todas no Preâmbulo da Constituição. Frise-se, ainda, que a Constituição contém um extenso título, com dezenas de artigos, para a regulamentação do que chama de “Regime do Bem Viver”.

Destaque-se, ainda, que a Constituição também se volta especificamente à tarefa de disciplinar os direitos coletivos de comunidades, povos e nacionalidades (artigos 56 a 60), reiterando o que já consta do *caput* do artigo 10 pela atribuição de status legal a essas coletividades e pela outorga de direitos próprios (artigo 57, *caput*). Entre os direitos assegurados às nações e povos indígenas²¹⁶, encontram-se a proteção à sua identidade cultural e tradições²¹⁷ (artigo 57, item 1); o direito à manutenção da propriedade coletiva das terras (artigo 57, item 4); o direito à consulta prévia sobre projetos de exploração econômica em suas terras e que possam afetar-lhes²¹⁸ (artigo 57, item 7, com desdobramentos e regulamentações específicas no artigo 398); o direito a administrar a sua própria justiça, desde que observadas as disposições constitucionais (artigo 57, item 10); o direito à participação em organismos legais para a definição de políticas públicas²¹⁹ (artigo 57, item 16); entre outros.

Demonstrando como as Constituições não podem ser avaliadas por seus aspectos isolados, é bom ponderar que, ainda que mais restritiva quanto à disciplina da plurinacionalidade e da participação indígena nas instituições do Estado, a Constituição equatoriana dá um passo adiante em relação ao texto boliviano no que se refere

²¹⁶ As disposições constitucionais que regem os direitos reconhecidos aos povos afro-equatorianos e montubios – artigos 58 e 59 – são bastante mais genéricas e, ao mesmo tempo, limitadas. Isso, em grande parte, pela dificuldade de conceituá-los como *nacionalidades*. Desse modo, no artigo 58, prevê-se que os afro-equatorianos terão “os direitos coletivos estabelecidos na Constituição, na lei e nos pactos, convênios, declarações e demais instrumentos internacionais de direitos humanos” (tradução livre) com a específica finalidade de fortalecer sua identidade, cultura e tradições. No caso dos montubios (artigo 59), os direitos reconhecidos visam a “garantir seu processo de desenvolvimento humano integral e sustentável” (tradução livre).

²¹⁷ Complementado pela específica obrigação do Estado de “fomentar a investigação científica e tecnológica, e potencializar os saberes ancestrais, para assim contribuir com a realização do bem viver, o *sumak kawsay*” (artigo 387, item 2, tradução livre).

²¹⁸ Perceba-se que a Constituição garante o direito à *consulta prévia*, mas não impõe a necessidade de *consentimento prévio* dos indígenas para que tais projetos econômicos sejam realizados. Esse é um ponto que tem merecido severa crítica de autores dedicados ao estudo das interações entre as comunidades indígenas e os projetos de exploração de recursos naturais no Equador e na Bolívia – especialmente à luz dos instrumentos normativos internacionais que regulamentam a matéria –, como é o caso de Garavito Rodríguez (2010 e 2012). A respeito, vide *supra* (n. 75). Aproveitando-se da falta de substrato constitucional que garantisse que as decisões dos povos indígenas consultados fossem vinculantes, a Corte Constitucional do Equador considerou constitucional norma regulamentar que colocou nas mãos do Estado o poder exclusivo de decidir sobre projetos de exploração de recursos naturais potencialmente lesivos, mesmo em desacordo com a manifestação das comunidades atingidas. Voltaremos ao ponto adiante.

²¹⁹ Reforçando um argumento já apresentado anteriormente, é fácil notar que a Constituição do Equador é bastante mais lacônica sobre esse tema do que a Constituição boliviana. Na primeira, estipula-se um direito de participação “nos organismos que determine a lei” (artigo 57, item 16, tradução livre), sem que se preveja um mandamento constitucional direto que assegure uma representação proporcional; na Constituição boliviana, ao contrário, assegura-se a participação desses povos de forma paritária como componentes necessários do Poder Legislativo (Assembleia Legislativa Plurinacional) e do Poder Judiciário (Tribunal Constitucional Plurinacional).

ao questionamento da lógica tradicional antropocêntrica de regulamentação dos direitos²²⁰. Assim o faz ao criar um capítulo inteiro (Capítulo Sétimo do Título Segundo, artigos 71 a 74) dedicado a regular os direitos da natureza²²¹ (*Pacha Mama*).

Por exemplo, o artigo 71 dispõe que a *Pacha Mama* é o lugar “onde se reproduz e realiza a vida”, motivo pelo qual “tem o direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e a regeneração de seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos” (tradução livre). A legitimidade para proteção desses direitos é expandida pelo próprio artigo 71²²². Preveem-se, ainda, medidas de restauração (artigo 72, com desenvolvimentos posteriores em termos de ações concretas, ônus probatório quanto à atividade poluidora, entre outros, no artigo 397), os princípios da precaução e da restrição de atividades potencialmente perigosas (artigo 73) e a garantia de que as nacionalidades, povos e comunidades beneficiem-se das riquezas naturais e do meio ambiente, cuja produção, prestação, uso e aproveitamento tornam-se insuscetíveis de apropriação privada, cabendo ao Estado a sua regulação (artigo

²²⁰ A maior amplitude da proteção textual à natureza contida na Constituição equatoriana é enfatizada por Walsh (2009) da seguinte forma: “A nova Constituição boliviana não parece assumir o mesmo distanciamento da lógica ocidental que a equatoriana. Ainda que, por exemplo, ambas considerem a água como direito humano (artigo 20 na boliviana e artigo 12 na equatoriana) e, nisto, se verifica uma mudança de racionalidade, não têm a mesma paridade em suas conceptualizações de natureza. A Carta boliviana dá ao Estado e à população a responsabilidade de proteger e conservar os recursos naturais e o meio ambiente, perpetuando, assim, a lógica cartesiana que posiciona o homem ‘sobre’ a natureza. De fato, não existe — em meu entendimento — outra constituição na América Latina ou no mundo que pretenda ‘pensar com’ as concepções indígenas e afros da mãe-natureza, como faz a equatoriana”. Frise-se, porém, que Brandão (2015) discorda de tal concepção, preferindo defender uma interpretação da Constituição da Bolívia que dispute o seu significado para “construir sua interpretação com base nos princípios reitores da Carta”, uma vez que “[s]e a Carta Política da Bolívia foi bem mais tímida em relação aos direitos da natureza do que a Constituição do Equador, isso não significa que não esta não tenha resguardado tais direitos, até porque a Pachamama está diretamente entrelaçada ao Buen Vivir” (BRANDÃO, 2015, p. 178-179).

²²¹ Na visão de Colón-Ríos (2015, p. 112-113), aqueles que estão presos a um paradigma constitucional liberal tradicional podem entender a positivação de direitos do meio ambiente como algo sem sentido. Todavia, segundo a compreensão do autor, o paradigma do novo constitucionalismo latino-americano, amparado na cosmovisão indígena, “enxerga a Constituição não apenas como meio de realizar justiça social, redistribuição econômica ou democracia participativa, mas também, e talvez de forma mais relevante, como meio de promover um novo tipo de relação com a natureza”, que, prossegue, “é bastante influenciada pela visão indígena andina segundo a qual rios e montanhas são concebidas como seres vivos possuidores de interesses próprios de manterem a sua própria existência no decorrer do tempo, de manterem os sistemas de vida que ajudam a sustentar, e de proteger as condições que ensejam a reprodução e a regeneração desses sistemas” (COLÓN-RÍOS, 2015, p. 112-113, tradução livre).

²²² O mesmo Colón-Ríos (2015, p. 111-112) dá notícia de um caso concreto em que os direitos da natureza foram invocados por cidadãos perante o Poder Judiciário equatoriano. Trata-se do caso do Rio Vilcabamba, em que o governo da Província de Loja pretendia realizar trabalhos de expansão de uma rodovia, depositando os materiais da escavação no leito do rio, causando inundações e afetando a vida das comunidades ribeirinhas. A Corte local, fazendo alusão a uma “democracia da terra”, decidiu em favor dos petionantes, invertendo o ônus probatório quanto ao potencial lesivo da atividade econômica que estava sendo realizada, com base no item 1 do artigo 397 da Constituição, e determinando uma série de medidas corretivas que deveriam ser levadas a cabo pelo governo provincial.

74). Esses temas são desenvolvidos na sequência do texto, quando a Constituição disciplina mecanismos específicos de aplicação desses direitos no Capítulo Segundo do Título VII, que disciplina a “Biodiversidade e os Recursos Naturais” dentro do “Regime do Bem Viver”.

Outro ponto em que a Constituição equatoriana parece mostrar-se algo à frente da Constituição da Bolívia está na temática da igualdade de gênero, que, destaque-se, mereceu preocupação dos constituintes nos dois países²²³, mas foi mais profunda no texto aprovado em Montecristi em 2008.

Na Constituição boliviana, além da enunciação formal da igualdade com a proteção geral contra todas as formas de discriminação e a afirmação de uma diretiva geral de atuação do Estado (artigo 8º; inciso II do artigo 14; artigo 79; item 2 do artigo 402), encontram-se disposições que preceituam condições mais específicas de igualdade no exercício de direitos, como o artigo 26, inciso I, que garante que a participação democrática será realizada mediante fórmulas equitativas e em igualdade de condições entre homens e mulheres; ou o artigo 66, que dispõe sobre o livre exercício dos direitos sexuais e reprodutivos por mulheres e homens; etc. Há, ainda, proteções específicas contra todas as formas de violência (artigo 15, inciso II), a respeito da maternidade (artigo 45, inciso V), sobre inserção e manutenção no mercado de trabalho (artigo 48, incisos V e VI), e assim por diante.

Especialmente relevantes são as normas que elevam a igualdade de gênero à condição de norma de funcionamento das instituições nacionais e regionais²²⁴, como

²²³ Ambas as Constituições, no entanto, a despeito de tratarem de temas específicos de gênero de forma avançada, demonstram uma clara tendência conservadora na disciplina da família, que continua sendo encarada como “núcleo fundamental da sociedade” (artigo 62 da Constituição da Bolívia e artigo 67 da Constituição do Equador). Por exemplo, quanto ao matrimônio, o artigo 63, inciso I, da Constituição da Bolívia, limita-o à união entre uma mulher e um homem, deixando de permitir, ao menos textualmente, que os casamentos civis deem-se entre casais homoafetivos. E a problemática é maximizada pela redação do inciso II do mesmo artigo 63, que prevê que “[a]s uniões livres ou de fato que reúnam condições de estabilidade e segurança, e sejam mantidas entre uma mulher e um homem sem impedimento legal, produzirão os mesmos efeitos que o matrimônio civil” (tradução livre); novamente, neste particular, falta um suporte textual para a atribuição de valor oficial às uniões mantidas entre casais do mesmo sexo. Na Constituição do Equador, a restrição do casamento é repetida pela disposição da segunda parte do artigo 67, que prevê que “o matrimônio é a união entre homem e mulher, que se fundará no livre consentimento das pessoas contraentes e na igualdade de seus direitos, obrigações e capacidade legal” (tradução livre). A seu turno, o artigo 68, primeira parte, adota técnica legislativa não restritiva na disciplina das uniões estáveis, prevendo que “a união estável e monogâmica entre duas pessoas livres de vínculo matrimonial que formem um lar de fato (...) gerará os mesmos direitos que têm as famílias constituídas mediante matrimônio” (tradução livre). Mas, na segunda parte do mesmo artigo 68, observa-se o retorno a uma visão mais tradicional de família ao se prever que “a adoção corresponderá somente a casais de sexos distintos” (tradução livre).

²²⁴ A relevância dessa disciplina constitucional está radicada na secular exclusão das mulheres dos espaços de deliberação públicos. Como pontua Salgado Álvarez (2014), uma das principais críticas

se dá com a previsão do artigo 147, inciso I, que, quanto à Assembleia Legislativa Plurinacional, dispõe que “na eleição de congressistas será garantida a igual participação de homens e mulheres” (tradução livre). Para as assembleias departamentais, a paridade está prevista no inciso II do artigo 278. No artigo 210, inciso II, estatui-se que a eleição de dirigentes e candidatas e candidatos de agrupamentos cidadãos e partidos políticos também se dará mediante a observação da igual participação entre homens e mulheres em todas as etapas de disputa.

No entanto, a Constituição da Bolívia não complementou a luta pela igualdade de gênero com a garantia textual de igualdade para as mulheres indígenas, por exemplo. Assim, ao passo em que o inciso II do artigo 210 garante a igual participação nas eleições para agrupamentos cidadãos e partidos, e em que o artigo 270 estabelece como princípio reitor da organização territorial das entidades descentralizadas a equidade de gênero, o inciso III do artigo 210 deixa de se pronunciar sobre essa igualdade de participação entre homens e mulheres nas organizações autônomas dos povos indígenas, dando ensejo à perpetuação das relações de dominação eventualmente existentes nesses espaços²²⁵. Ademais, no plano institucional, quanto ao Tribunal Constitucional Plurinacional e ao Poder Judiciário em geral, sua composição também não está marcada por qualquer espécie de exigência constitucional de igualdade ou proporcionalidade entre homens e mulheres.

A Constituição do Equador, como já dito, vai além neste campo particular²²⁶. Além de também enunciar a igualdade como princípio geral de atuação do Poder Público e de prever proteções específicas para as mulheres (artigos 35; 42, segunda parte; 43; 66, item 3, alínea “b”; 70; 331; 332, segunda parte; 334, item 2; 363, item 6; entre outros), o tratamento igualitário para as mulheres foi elevado a outro patamar. Nessa linha, distintamente da Constituição boliviana, vincula-se expressamente o

feministas à teoria tradicional dos direitos humanos é a separação e a hierarquização entre o âmbito público (considerado masculino e político) e o âmbito privado (considerado feminino e natural), já que, de acordo com a autora, “trata-se de uma divisão fictícia, pois, na prática, esses espaços encontram-se interconectados. Com efeito, na esfera do privado, exercem-se relações de poder/dominação que subordinaram de maneira particular as mulheres (por exemplo, através da violência doméstica), o que incide em sua exclusão ou subordinação na participação no âmbito público” (SALGADO ÁLVAREZ, 2014, p. 307, tradução livre).

²²⁵ Hoekema (2015, p. 275-276) demonstra como essa reivindicação de maior igualdade dentro das comunidades tradicionais é uma demanda das mulheres indígenas em toda a região, e se constitui numa das questões que deve ser pensada a fim de se garantir um pluralismo jurídico igualitário e não discriminatório.

²²⁶ Para uma exposição mais taxativa e ampliada da proteção dada pela Constituição de 2008 às mulheres, confira Salgado Álvarez (2014, p. 315-322).

exercício da autonomia indígena e dos direitos coletivos desses povos e nações ao respeito à igualdade e à equidade entre homens e mulheres (parte final do artigo 57), prevendo-se especificamente a necessidade de se harmonizar a aplicação de seu direito próprio com os direitos constitucionais reconhecidos às mulheres (item 10 do artigo 57), e a garantia de participação das mulheres na tomada das decisões comunitárias (art. 171).

A igualdade de representação política é enfatizada, como se percebe pela redação do artigo 65, que dispõe que “o Estado promoverá a representação paritária de mulheres e homens nos cargos de nomeação ou designação da função pública, em suas instâncias de direção e decisão e nos partidos e movimentos políticos” (tradução livre). Ademais, segundo o mesmo artigo, “nas candidaturas às eleições pluripessoais, respeitar-se-á a sua participação alternada e sequencial” (tradução livre), o que vem confirmado pela disposição específica do art. 116.

Essa norma geral de igualdade de representação espalha-se pelo texto constitucional na disciplina dos partidos políticos (artigo 108, segunda parte), no objetivo de acesso paritário às funções judiciais (artigo 176), ao Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (artigo 210, parte final), ao Conselho Nacional Eleitoral e ao Tribunal Contencioso Eleitoral (artigo 224), e à Corte Constitucional (artigo 434).

A Constituição do Equador não se limita, portanto, assim como o faz a boliviana, à busca pela paridade e igualdade de representação no Poder Legislativo (algo que, considerando-se o restante das Constituições regionais, é obviamente um grande avanço), pelo que regulamenta em maior extensão o assunto para dar garantias de representatividade também nas demais funções do Estado e dentro dos povos e nacionalidades indígenas.

Igualmente à Constituição boliviana, e também demonstrando a centralidade que o Judiciário ocupa nas lutas contemporâneas para a aplicação de direitos²²⁷, o texto do Equador prevê um amplo leque de garantias constitucionais com vistas a

²²⁷ Agregue-se, entretanto, que a Constituição do Equador também não considera que a proteção de direitos deva se dar apenas no campo judicial, privilegiando, como princípio de orientação da atividade pública, a participação dos cidadãos. Por isso, Grijalva (2015, p. 136, tradução livre), assinala que, em seu entendimento, “a Constituição de 2008 considera como garantia dos direitos a própria atividade legislativa e em geral de produção de normas (art. 84), a realização de políticas públicas (art. 85) e a participação cidadã (art. 85, inciso final)”. Trata-se, na compreensão do autor, de um avanço que gera consequências problemáticas, eis que esse incremento em termos de direitos e de garantias judiciais e não judiciais coloca “sobre o Estado uma pressão ou demanda não manejável em termos orçamentários” (GRIJALVA, 2015, p. 136, tradução livre).

obter a efetividade de suas normas de direitos. Assim, nos artigos 86 a 94, estão positivados mecanismos como as ações de proteção ordinária e extraordinária, a ação de acesso à informação pública, a ação de amparo contra sentenças judiciais – essa uma inovação da Constituição de 2008 em relação às Constituições equatorianas precedentes –, o *habeas corpus*, o *habeas data*, entre outros.

Como destacado, ambas as Constituições colocam peso no estabelecimento de mecanismos de democracia direta²²⁸, variando a previsão de institutos autoaplicáveis com a atribuição ao legislador ordinário de tarefas de regulamentação das normas enunciadas no texto constitucional²²⁹. Como será visto no Capítulo 3, esse tem sido um dos principais déficits de aplicação das Constituições, especialmente considerando-se as práticas legislativas e presidenciais nos anos mais recentes.

Quanto a essa matéria, a Constituição boliviana instituiu como princípio geral do sistema político três modelos de exercício da democracia no país, que seriam a direta, a representativa e a comunitária (artigo 11, inciso II). Quanto à democracia direta (artigo 11, inciso II, item 1), dispôs que seus instrumentos seriam o referendo²³⁰, a iniciativa legislativa cidadã (artigo 162, inciso I, item 1), a revogatória de mandato (artigo 240), a assembleia, o *cabildo* e a consulta prévia²³¹. Previu, ainda, instrumentos de inserção da população em deliberações, como a eleição direta dos integrantes do

²²⁸ Para Magalhães (2015, p. 371) faz-se necessário não limitar a democracia aos mecanismos da representação majoritária, pelo que o Estado plurinacional deve objetivar a construção de uma *democracia consensual*.

²²⁹ Alguns autores que tratam do tema da democracia no contexto das novas Constituições procuram reduzir o tom de exaltação que muitas vezes cerca os trabalhos sobre a matéria. Nesse sentido, veja-se a assertiva lançada por Stefanoni (2010, p. 118): “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”.

²³⁰ Cabível em várias situações, como na aprovação de tratados internacionais para determinadas matérias (artigo 257, inciso II) ou para qualquer tratado na situação do artigo 259; para aprovação da autonomia departamental (artigo 274), regional (artigo 280, inciso III); para a criação de autonomias indígenas (artigo 294, inciso II) e regiões indígenas (artigo 295, inciso II); e para convocação de Assembleia Constituinte (artigo 411, inciso I) ou para a aprovação de reforma parcial da Constituição (artigo 411, inciso II).

²³¹ Apesar de a Constituição usar o termo diversas vezes, essa modalidade de consulta está geralmente relacionada com a aplicação de políticas públicas (artigo 316, itens 1 e 9), com as atividades com implicações sobre as populações indígenas ou relativas à sua autonomia (artigos 30, inciso II, item 15; 290; 293, inciso I; 294, inciso I; 295, inciso I; 304, inciso I, item 21; 352; e 403, inciso I) e as com impacto ambiental (artigo 343). A Constituição deixa claro, ainda, que as consultas podem ser realizadas em âmbito nacional, departamental ou local (artigos 298, inciso II, item 1; 300, inciso I, item 3; e 302, inciso I, item 3).

Tribunal Constitucional Plurinacional (artigo 198), o controle social das políticas públicas – entregando ao legislador o mister de firmar o marco geral de exercício desse controle (artigo 241, inciso IV) –, a diretivas gerais de participação na tomada de decisões pelo Estado (artigo 242), entre outros.

No caso equatoriano, também se dispõe que as modalidades de democracia que garantem a participação da cidadania nos assuntos público são a representativa, a direta e a comunitária (artigo 95, segunda parte). Há um específico artigo que inicia o capítulo que trata dos “direitos de participação” (artigo 61) que prevê instrumentos como os projetos de iniciativa popular²³² (item 3), a fiscalização dos atos do Poder Público (item 5), a possibilidade de revogação de mandatos eletivos²³³ (item 6), etc.

Na mesma linha adotada pelo texto boliviano, a Constituição do Equador possui diversos artigos que abordam o uso das consultas populares (artigo 104) e, especialmente, dos referendos (com procedimento estabelecido no artigo 106) como mecanismos de participação direta nos assuntos do Estado, aí se incluindo a aprovação de tratados internacionais (artigo 420), a aprovação de reformas parciais da Constituição (artigos 441, item 1, e 442, segunda e terceira partes) ou de uma nova Constituição (artigo 444).

Diga-se que, em relação ao controle das políticas públicas, é importante anotar que a Constituição do Equador optou por afastar-se da tradicional separação tripartida de poderes²³⁴, projetando um governo composto por cinco funções diferentes, acrescentando a Função de Transparência e Controle Social (artigos 204 a 216) e a Função Eleitoral (artigos 217 a 224) ao desenho institucional anterior formado por Executivo, Legislativo e Judiciário.

Essa Função de Transparência foi investida de extensos poderes pela Constituição e baseia-se, ao menos textualmente, na concepção de que “o povo é o man-

²³² Regulamentada pelos artigos 103 e 134, item 5, ambos da Constituição, nos quais está contida não apenas a possibilidade de se propor a criação de uma norma jurídica, mas também a reforma ou a derrogação de normas vigentes. Destaque-se que a iniciativa popular, com um quórum bastante mais alto, também tem capacidade de propor a reforma da Constituição, consoante previsto no artigo 441, item 1.

²³³ Cujo regulamento está no artigo 105 da Constituição, que dispõe sobre a limitação de uma tentativa de revogação por mandato e o quórum exigido. Previsões diversas, como o prazo, os procedimentos aplicáveis, as entidades competentes para condução da revogação, entre outros, estão na mesma disposição que rege os referendos (artigo 106).

²³⁴ Algo que a Constituição da Bolívia também fez, embora em extensão mais contida, já que a Função Eleitoral passou a ser tratada como um poder autônomo, conforme seu artigo 12, inciso I, que estrutura o Estado nos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Eleitoral.

dante e o primeiro fiscalizador do poder público no exercício de seu direito à participação” (artigo 204, tradução livre). Prevê-se a estruturação desse poder com a representação do povo (artigo 204, terceira parte) e o perfil dos órgãos específicos que o conformam, como o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social (artigo 207), da Controladoria Feral do Estado (artigo 211), das Superintendências (artigo 213) e da “Defensoria do Povo” (artigo 214).

Dentre os poderes e competências atribuídos ao Conselho de Participação Cidadã e Controle Social está, principalmente, a capacidade – que não mais pertence ao Legislativo – de indicar autoridades públicas centrais, como o Defensor do Povo, os titulares da Procuradoria Geral do Estado, da Defensoria Pública, da Controladoria Geral do Estado, do Conselho Nacional Eleitoral, do Tribunal Contencioso Eleitoral e do Conselho da Judicatura (itens 10 a 12 do artigo 208 da Constituição).

A existência desse Conselho gera críticas de vários autores. Como exemplo, cabe mencionar a posição de Conaghan (2011), que enxerga na extensa lista de poderes do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social uma forma de incremento efetivo dos poderes do Presidente da República em detrimento do Legislativo e do Judiciário. Para a autora, trata-se de um mecanismo de concentração de poderes usado pelo governo Rafael Correa para poder realizar indicações para postos chave do Estado – como a própria Função Eleitoral – sem ter que se submeter aos debates legislativos²³⁵. A respeito, veja-se (CONAGHAN, 2011, p. 272, tradução livre):

Não surpreendentemente, o desenho institucional da nova Constituição reforçou o Poder Executivo. Ela concedeu ao Presidente vários meios de gerir o problema crônico do Equador de embates e paralisação entre o Executivo e o Legislativo. (...) A Constituição também privou a Assembleia Legislativa do poder relativo às indicações para cargos no Judiciário e no Executivo, entregando para o recentemente criado ‘quinto poder’ do Estado, a Função de Transparência e Controle Social (TCS). Embora autônomo em teoria, a TCS é sujeita a procedimentos complexos que requerem a participação de representantes de várias entidades governamentais; isso dá ao Presidente influência significativa sobre essa Função. Nos casos do Procurador Geral do Estado e de organismos regulatórios (superintendências), a TCS escolhe agentes de pequenas listas elaboradas pelo Presidente.

Por fim, ambas as Constituições limitaram a atuação do Poder Constituinte Derivado. No caso boliviano, suprimiu-se qualquer possibilidade de reforma da Constituição sem a participação popular, eis que seu artigo 411 exige que qualquer trabalho

²³⁵ Na mesma linha, Ayala Mora (2014, p. 92-93) liga a nova estrutura da Função Eleitoral e a sua nomeação mediante prévio concurso de oposição, análise e impugnação cidadã levada a cabo pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social a uma fórmula de controle por parte do grupo que ocupa o governo em determinado momento histórico, prejudicando o equilíbrio das forças políticas.

desenvolvido por Assembleia Constituinte (para a reforma total ou de suas bases fundamentais, conforme inciso I) ou pelo Poder Legislativo (para a reforma parcial, conforme inciso II) seja aprovado mediante referendo posterior. No caso de reforma total, destaque-se, a participação popular é obrigatória também no início do processo, eis que a convocação da Assembleia Constituinte deve ser feita por referendo; para a reforma parcial, a intervenção prévia da população é facultativa na etapa de proposta.

A Constituição do Equador foi menos restritiva²³⁶. Inicialmente, de forma semelhante ao que fez o texto boliviano, segregou os casos de alteração parcial da Constituição (artigos 441 e 442) daqueles que compreendem a sua reforma total (artigo 444). Para a última, exigiu participação do eleitorado – tanto prévia quanto posterior – e uma Assembleia Constituinte.

A distinção principal está nos casos de reforma parcial, em que a Constituição, com técnica de redação confusa e que não explica as distinções substanciais entre os mecanismos que regulamenta²³⁷, parece ter segregado as situações de *emenda* das de *reforma*. No artigo 441, que trata da emenda de artigos da Constituição “que não altere a sua estrutura fundamental, ou o caráter e elementos constitutivos do Estado, que não estabeleça restrições aos direitos e garantias, ou que não modifique o procedimento de reforma da Constituição” (tradução livre), diz-se que poderá ser adotada diretamente pelo Poder Constituinte Derivado (Poder Legislativo), sem a necessária intervenção do eleitorado por referendo posterior.

Por sua vez, o artigo 442, que disciplina a reforma, afirma a necessidade do referendo posterior, impedindo, porém, que a modificação da Constituição restrinja direitos e garantias ou modifique seu procedimento de reforma.

De forma geral, e como conclusão sintética para esta parte mais descritiva do trabalho, pensa-se ser possível afirmar que é inegável que as Constituições da Bolívia e do Equador possuem enormes avanços em relação a diversas matérias sobre as quais tratam. Os princípios que orientam a positivação dos direitos, a incorporação de elementos do modo de vida andino largamente negligenciado pelo passado constitucional desses países, o desiderato expresso nos textos de ampliar a participação da

²³⁶ Para Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010, p. 24), ferrenhos defensores de uma forte rigidez constitucional como ferramenta de atribuição de poder ao “povo”, essa seria uma das “sombras” da Constituição do Equador.

²³⁷ A opção do constituinte foi deixar que a Corte Constitucional decidisse, em cada caso, se estaria diante de uma exigência de emenda ou reforma, conforme se extrai do artigo 443.

cidadania na condução dos assuntos públicos, o estímulo aos mecanismos de democracia participativa direta e comunitária, enfim, as refundações pensadas pelos textos correspondem a um claro passo na direção da consolidação de um novo modelo de Estado e de sociedade, visando a remediar problemas históricos de exclusão econômica, social, política, cultural e jurídica que são endêmicos entre os países da região.

É tempo, no entanto, após a passagem pela letra fria dos textos, de tratar das *práticas* (políticas, legislativas, etc.) adotadas com base nessas Constituições. No capítulo a seguir, este trabalho retomará muitos dos aportes teóricos elaborados por ocasião do capítulo inicial para apontar como o “progresso” perseguido pelos inovadores textos constitucionais examinados acima está sob risco pela perpetuação (e, podemos dizer, pelo reforço) de tradições nocivas do constitucionalismo da região – como o *hiperpresidencialismo*, o centralismo autoritário, a ausência de modificações institucionais estruturais e o populismo – e pelo influxo de elementos afins – como a fraqueza interna e externa dos Estados latino-americanos – que tentam limitar ou impedir a concretização de transformações efetivas. No exame a seguir, um diagnóstico desses problemas e a enunciação de passos tímidos iniciais de resposta é o que se buscará trazer para o leitor.

CAPÍTULO 3: OS DESAFIOS PARA PROJETOS CONSTITUCIONAIS DA BOLÍVIA E DO EQUADOR DA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

3.1 Considerações iniciais e algumas hipóteses

Até aqui, dentre os muitos debates a que este trabalho se dedicou, foi possível diagnosticar algumas tradições e continuidades no constitucionalismo latino-americano que certamente impactaram o desenho institucional adotado pelas Constituições da Bolívia e do Equador que são tema desta pesquisa. Como visto no Capítulo 2, as forças políticas que chegaram ao poder nesses países na primeira década do século XXI dirigiram o *discurso* que fundamentou os trabalhos constituintes contra algumas das características identificadas como centrais em suas tradições constitucionais – dentre as quais, como observado no Capítulo 1, estão a concentração de poder e o colonialismo –, propondo a adoção de Constituições que deveriam refundar as suas sociedades sob novas bases. O que resta analisar, parece-nos, é o seguinte ponto: essas propostas, até agora, foram bem-sucedidas em converter o *discurso* em *prática*? Qual é a perspectiva de futuro que, diante dos sinais presentes, podem ser antevistas? O *novo constitucionalismo latino-americano* efetivamente existe? Pode-se considerá-lo, ao fim e ao cabo, um projeto vencedor?

Como já afirmado no capítulo antecedente, é inegável que as Constituições de 2008/2009 representam um avanço *normativo* em muitas áreas. Tiveram o mérito de trazer para o centro da arena jurídica e política assuntos e pessoas que conviveram (e ainda convivem) com exclusões históricas em sociedades profundamente desiguais. Mas é importante perceber, por outro lado, que os acontecimentos não possuem apenas um lado brilhante; há, também, zonas de penumbra que ameaçam a potencialidade emancipatória desses projetos e, pode-se suspeitar, colocam em risco as suas virtudes e o seu possível sucesso de longo prazo.

Isso porque, a despeito do que se logrou progredir, não são poucos os sinais de que persistem componentes autoritários da tradição latino-americana no desenho institucional contido nessas Constituições contemporâneas, potencializando as chan-

ces de que essas experiências sejam, infelizmente, novos exemplos de *constitucionalismo abusivo* (LANDAU, 2013), simbolizando chances desperdiçadas numa região tão carente de inclusão e democracia.

Exemplos recentes de normas e políticas adotadas pelos governos do Equador e da Bolívia, permitidas por uma organicidade do poder que ainda concentra muitas competências nas mãos de seus Presidentes, dão a clara impressão de que se assiste à possível perpetuação de aspectos autoritários e à proliferação de elementos de cunho personalista e centralizador, que se constituem em elementos de instabilidade para esses sistemas. Tem-se a impressão, pelo que se tem podido ver nos anos mais recentes, que uma fusão perigosa entre elementos de modelos constitucionais distintos (como a enunciação de direitos de matriz democrática e o acirramento do presidencialismo herdeiro do pensamento conservador, ou a mistura de normas contraditórias sobre matéria econômica, entre outros) tem sido a responsável pela atualidade do risco de inutilização dos avanços pela falta de modificação profunda em termos de organicidade constitucional²³⁸.

Algumas notas introdutórias permitirão contextualizar a discussão que será feita adiante. Clavero (2015, p. 129) é um dos escritores que destaca essa guinada centralista ao enfatizar que a proposta constitucional venezuelana de 1999 (a que chama de bolivariana) repercutiu no Equador e na Bolívia por meio de “uma acentuação do presidencialismo, aparentemente paradoxal, para o constitucionalismo plurinacional”. O autor é especialmente crítico com o modelo de extrema concentração de poder que enxerga na Venezuela, e sugere que a sua reprodução no Equador (especialmente) e na Bolívia é um problema que precisa ser enfrentado. Em suas palavras (CLAVERO, 2015, p. 129):

Outra coisa é que o presidencialismo seja utilizado para o desequilíbrio e a irresponsabilidade, o que no constitucionalismo bolivariano chega a extremos de exacerbação. É circunstância diante de cujas manifestações se quer caracterizar toda uma última derivação do constitucionalismo latino-americano na linha de um presidencialismo extremado com populismo, com base nesse aparente tripé da Venezuela, do Equador e da Bolívia.

²³⁸ Essas amarrações paradoxais não são exclusividades latino-americanas. A possibilidade de convivência, num mesmo ordenamento jurídico, de tendências antidemocráticas no arranjo dos poderes com a ampliação de direitos e garantias outorgados aos cidadãos – com implicações nocivas sobre os últimos decorrentes do desenho institucional adotado – é destacada por Holmes (1994) no exame que faz do *superpresidencialismo* na Rússia. Confira-se: “Direitos e liberdades relevantes, por exemplo, podem ser inscritos piedosamente em um catálogo nacional. Mas a nova Constituição de Yeltsin recentemente ratificada apenas protegerá os direitos individuais melhor do que a Brezhnev se organizar o poder de maneira autolimitada. Assim, sem exagerar a importância do desenho institucional, temos boas razões para examinar de forma bastante próxima o tipo de sistema político estabelecido pela Constituição russa” (HOLMES, 1994, p. 123, tradução livre).

Quanto ao Equador, diversos autores denunciam os riscos que a tradição hiperpresidencialista apresenta para a nova ordem constitucional²³⁹. Gargarella (2013, p. 173-175), por exemplo, vê presente exatamente a relação paradoxal entre aumento de direitos (radicalismo) e incremento de poder presidencial (conservadorismo), algo com o que concorda Ayala Mora (2014), que, analisando a Constituição de 2008, destacou que sua estrutura final foi marcada por muitos interesses conjunturais, tornando possível “o virtual consenso de que existe contradição entre a parte ‘dogmática’ da Constituição, que é progressista e garantista, e a parte ‘orgânica’, que promove o autoritarismo e limitações à democracia” (AYALA MORA, 2014, p. 66, tradução livre).

Isso foi possível num contexto em que a Constituição de 2008, um pouco influenciada pela fragilidade recente dos governos nacionais (a já referida “síndrome das presidências interrompidas” dos anos 1990 e 2000), não se preocupou adequadamente com a limitação do poder do Presidente (mas, ao contrário, expandiu-o²⁴⁰). Mesmo as formas inovadoras de limitação da Presidência consagradas na Constituição (como a convocação antecipada de eleições gerais para o Legislativo e o Executivo, o *recall* de mandatos, as instruções mandatórias da população, etc.) não foram páreo para o aumento dos poderes presidenciais, que se valeu de suas competências para vetar, aprovar e interpretar leis para dificultar a efetivação das cláusulas de democratização do poder²⁴¹, introduzir modificações em normas de regulamentação da

²³⁹ Gargarella dá testemunho de uma experiência pessoal a respeito do tema. Na nota de fim n. 4 do Capítulo 9 de sua obra (GARGARELLA, 2013, p. 245), escreve que foi convidado, durante os trabalhos da Assembleia Constituinte, para fazer uma exposição a respeito dos direitos de participação dos cidadãos diante das reformas que o texto constitucional pretendia introduzir. Assim, examinando as propostas de formatação das instituições, alertou os constituintes que a efetivação da participação cidadã – um dos objetivos do texto – deveria partir, primeiramente, de uma reforma da parte orgânica da Constituição, modificando a estrutura hiperpresidencialista do país. Segundo anota, não foi o caminho adotado pelos constituintes de Montecristi, o que resultou em muitos dos déficits aqui examinados.

²⁴⁰ Novamente, a visão de Ayala Mora (2014) ajuda-nos a dimensionar o tema. O autor assim sintetiza a história constitucional do país em relação ao presidencialismo: “Além das discussões sobre o âmbito do Estado, deram-se também, em nossa história, persistentes oposições sobre o alcance de suas funções. Desde o século XIX, reclamou-se alternativamente que o Executivo tivesse suficiente poder para governar, ou que não se limitassem as atribuições do Legislativo. A tendência de um ‘presidencialismo forte’ tem sido recorrente. (...) Nas últimas décadas, tem-se falado muito sobre a ‘governabilidade’, é dizer, dotar o presidente da República de poderes para dirigir o governo sobrepondo-se às limitações legais, inclusive a certas garantias cidadãs, e reduzindo o controle legislativo. Na Constituição de 1998, esse foi um critério primordial. E na de 2008, o propósito foi acentuar ainda mais o presidencialismo” (AYALA MORA, 2014, p. 110, tradução livre).

²⁴¹ Grijalva (2015, p. 139) já enunciava, claramente, que a plena efetivação do modelo pensado pela Constituição apenas seria mensurável após a atuação legislativa e a observância das práticas políticas, jurídicas e institucionais que a ela se seguissem. Nesse sentido, Alberto Acosta, ex-Presidente da Assembleia Constituinte, desde meados de 2009, denunciava os problemas de implementação das cláusulas de participação – o que o levou a abandonar a base de apoio de Rafael Correa e o partido que havia ajudado a fundar –, anotando que “todavia não se cumpre com o fundamental que é uma maior

participação cidadã e de controle de meios de comunicação, expandir a política econômica baseada no extrativismo ao arripio da proteção constitucional da natureza e aos interesses dos povos indígenas, entre outros.

Parece este ser, também, o perigo que ameaça a Bolívia, em que – de forma semelhante ao que se deu com o Presidente Correa, no Equador – a ascensão à Presidência de Evo Morales foi precedida da extrema instabilidade que afetou os governos antecedentes e se viu envolta em grande confiança popular de que se alcançaria a modificação estrutural do país. Sob seu governo, como já visto, as insurgências populares da primeira década do século XXI foram o motor do processo constituinte de 2006-2009, a respeito do qual Gargarella (2013, p. 192-195) diz ter produzido uma Constituição que tem o mérito de identificar um problema concreto (exclusão histórica da maioria indígena da população) e de abordá-lo a partir da proposta de modificação das suas bases materiais, mediante inovações criativas, como as disposições sobre órgãos de representação plurinacional, a consagração do pluralismo jurídico, a concessão de autonomias territoriais e competências para as nações indígenas, e assim por diante.

Entretanto, o processo boliviano ainda não logrou romper completamente com práticas políticas que são bastante reativas às modificações e sujeitas à enorme influência que o passado da região ainda exerce. A concentração de poderes nas mãos da Presidência é forte e parece contaminar as próprias iniciativas de subversão do sistema, alvo declarado pela Constituição de 2009.

Nesse sentido, veja-se que o Presidente Evo Morales – no exercício da chefia do Poder Executivo desde 2006 – propôs a realização de um referendo para alterar a norma constitucional que o limita a uma única reeleição e, com isso, obter a chance de concorrer a um quarto mandato em 2019 (que seria o terceiro sob a vigência da Constituição de 2009). Sua proposta foi derrotada por uma apertada – mas bastante clara – margem (51,30% a 48,70% dos votos válidos). Ainda assim, mesmo derrotado no referendo e limitado pela Constituição, Morales vem insistindo na tentativa de concorrer novamente ao cargo nas eleições vindouras para, segundo afirma, levar adiante o projeto de mudança social capitaneado pelo MAS.

participação cidadã. Há algumas leis em que se infringiu a Constituição abertamente, como a Lei de Mineração, de Soberania Alimentar. O grave problema da Constituição não está no governo nem nos assembleístas, está em nós, na cidadania, que não nos apropriamos da Constituição que é nossa, é uma caixa de ferramentas da cidadania e isso todavia ainda não entendemos” (MONTALVÁN, 2009).

De forma preliminar, quer parecer, contudo, que a própria ideia de perpetuação de um Presidente no cargo, ainda que defendida como meio para fazer avançar um programa de transformação social, não pode deixar de despertar a desconfiança de que, em essência, os perigos da concentração de poderes nas mãos do Executivo estejam, uma vez mais, a dar sua real dimensão, potencialidade muito mais perniciosa em países cujas democracias ainda são jovens²⁴².

Pode-se perceber, assim, que, a despeito das inúmeras instabilidades que marcam a região em termos de modificações de regimes, novos desenhos institucionais e progressiva incorporação de direitos aos catálogos constitucionais, uma forte *continuidade* está presente no que se refere à centralidade e ao acúmulo de poderes por parte do Executivo no arranjo institucional do Equador e da Bolívia. De forma mais ou menos ostensiva, e apresentando maiores ou menores riscos à democracia (sempre dependendo do contexto histórico), o certo é que o centro gravitacional dos sistemas políticos equatoriano e boliviano – repetindo muito de sua história – continua a ser ocupado pela Presidência. A *autoridade presidencial*, sem dúvida, ainda é um importante aspecto para se entender o constitucionalismo nesses países, e, pelo que parecem indicar as observações iniciais feitas acima a respeito das suas inovações constitucionais, mantém-se mesmo quando inéditos objetivos e novas formas de inclusão são pretendidas. Os impactos sobre os avanços e as perspectivas de que possam ser superados esses impedimentos ao pleno funcionamento da democracia serão temas de exame deste capítulo.

Mas os riscos para a efetividade das transformações pretendidas pelas Constituições aqui estudadas não estão apenas no plano interno e nas dificuldades que a harmonização de tradições jurídicas distintas apresenta para a ordem constitucional. Há constrictões severas, decorrentes das formas de inserção desses Estados na ordem internacional, que podem contrapor as pretensões reformadoras com as condições efetivas para que tais avanços se deem.

O exame da relação do Estado com as ordens internacional e transnacional permite muitos campos de exploração. Uma delas é a avaliação das condicionantes

²⁴² As conclusões a que chega Landau (2013, p. 200-203) são semelhantes em relação a uma proposta muito parecida que foi promovida na Colômbia no final da década passada, e que pretendia modificar a Constituição para conceder ao Presidente Álvaro Uribe a possibilidade de candidatar-se para obter um terceiro mandato. Naquele caso, como veremos adiante, a intervenção decisiva da Corte Constitucional, valendo-se da teoria da *substituição da Constituição*, foi a responsável por impedir o avanço da proposta de emenda, o que acabou por firmar o princípio da alternância de poder como sustentáculo da democracia colombiana.

jurídicas e econômicas de um mundo cada vez mais globalizado, que restringem o campo de opções possíveis aos governantes de cada país²⁴³. De outro lado, a perda de protagonismo estatal na regulação de matérias com impacto internacional e transnacional tem sido também significativa²⁴⁴, de forma a modificar a compreensão das capacidades do direito interno que se formou sob o paradigma jurídico dos Estados nacionais como centro do sistema jurídico²⁴⁵. Outros componentes, como os progressivos padrões de homogeneização cultural, a integração jurídica sob roupagem das ordens regionais e transnacionais, entre diversos outros, também dão a dimensão de que as decisões políticas e jurídicas (aí incluídas, também, as constitucionais) situam-se num âmbito distinto contemporaneamente, em que não mais prevalece uma noção de império estatal absoluto (no sentido de soberania inquestionável e plenipotenciária) que é muito cara a uma literatura constitucional mais tradicional.

Este Capítulo 3, portanto, também vai tratar das limitações e condicionantes impostas externamente aos Estados e das exigências cada vez mais presentes de sua harmonização com padrões normativos e institucionais internacionais e transnacionais. Ver-se-á como as exigências econômicas de uma economia globalizada e como a progressiva padronização de esquemas jurídicos emergem como dificuldade para a autodeterminação dos projetos constitucionais estudados.

Por fim, este capítulo vai se voltar a avaliar se as condicionantes, os limites e os riscos podem ser suplantados pelas ferramentas disponibilizadas pela normatividade e pela prática jurídica, política e constitucional encontrada nas experiências constitucionais andinas. Em suma, a pergunta a ser respondida é: pode-se falar, *na prática*, de um *novo constitucionalismo latino-americano* em condições de suplantar

²⁴³ Levitsky e Roberts (2011a, p. 405), sob perspectiva econômica, ilustram a afirmação ao explicarem que abordagens mais recentes da literatura que estuda o tema buscam esclarecer que os governos nacionais (como os dos presidentes de esquerda latino-americanos que chegaram ao poder na primeira década do século XXI) têm suas escolhas políticas limitadas por fatores econômicos externos. Veja-se: “Não obstante, a refundação constitucional não deu aos presidentes de esquerda liberdade completa para governarem como quisessem. Ao contrário, escolhas políticas eram limitadas – em vários graus – por lista de fatores de política econômica, como a dependência de crédito e investimento externo, balanço de contas correntes, capacidade do Estado, força do setor privado e oposição conservadora” (LEVITSKY; ROBERTS, 2011a, p. 409, tradução livre).

²⁴⁴ Assunto ao qual já nos dedicamos em trabalho anterior. Nesse sentido, confira Acunha (2016, p. 752-754).

²⁴⁵ Abordando o tema numa perspectiva de solução de conflitos constitucionais à luz do transconstitucionalismo, Neves (2013, p. 297) escreve: “O Estado deixou de ser um *locus* privilegiado de solução de problemas constitucionais. Embora fundamental e indispensável, é apenas um dos diversos *loci* em cooperação e concorrência na busca do tratamento desses problemas. A integração sistêmica cada vez maior da sociedade mundial levou à desterritorialização de problemas-caso jurídico-constitucionais, que, por assim dizer, emanciparam-se do Estado”.

as tradições históricas de exclusão e hierarquização da região, de frear o autoritarismo e de propiciar uma integração mais justa desses países na ordem internacional? Nessa altura da pesquisa, a partir de todos os insumos teóricos que já terão sido colhidos, a proposta será avaliar as tentativas de mudança e explorar as respostas oferecidas aos desafios internos e externos que se apresentam à plena efetivação dos projetos constitucionais sob exame para que se chegue à conclusão sobre se estamos diante ou não, em termos concretos, e não meramente normativos, de um constitucionalismo *novo*. É a essa empreitada que este capítulo final passa a se dedicar daqui por diante.

3.2 A continuidade das tradições presidenciais centralistas

A afirmação de que a Presidência da República continua a ocupar um lugar de destaque nas organizações institucionais do Equador e da Bolívia não é amparada numa noção meramente abstrata, mas no exame concreto das disposições constitucionais, das normas legislativas e regulamentares e das práticas políticas que têm marcado o exercício da autoridade executiva por Rafael Correa e Evo Morales nos anos recentes²⁴⁶.

Deve-se ponderar, porém, que as constatações e críticas apresentadas neste trabalho, e peculiarmente nesta seção que se inicia, não têm o interesse de constituir um olhar conservador em relação aos governos do Equador e da Bolívia da última década, nem de fazer apologia a governos ou políticas anteriores, muito menos de defender que as alternativas eleitorais a esses partidos e Presidentes sejam mais atraídas em termos democráticos ou de implementação de políticas públicas efetivas. São inegáveis as várias conquistas muito significativas logradas em ambos os países em tempos recentes, acompanhadas de uma ampla base de legitimação popular que os

²⁴⁶ Não se pode esquecer, ainda, do peso que os mecanismos informais podem ter para reforço do poder dos Presidentes. Referindo-se ao exemplo dos EUA, Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011) indicam que limitações ou incentivos aos poderes do Presidente podem vir de mecanismos informais. Veja-se: “Algumas das limitações que os Presidentes enfrentam podem resultar de limitações informais ao invés de formais. (...) De outro lado, se a Constituição formal indica um Presidente desprovido de poderes constitucionais amplos, na prática, o Presidente dos EUA dificilmente parece fraco (ou, ao menos, parece ter ganhado bastante poder com o passar do tempo)” (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2011, p. 9, tradução livre). No entanto, o estudo do impacto desses mecanismos informais no reforço do poder dos Presidentes latino-americanos seria impossível nos limites deste trabalho.

dois Presidentes possuem. Não se pode fechar os olhos para o avanço econômico obtido²⁴⁷, para a ampliação dos canais oficiais de participação da população (como demonstrado pelas várias aberturas à participação cidadã), para o incremento do pluralismo jurídico (notório, no caso boliviano), para o reconhecimento da interculturalidade e sua conversão em foco de aplicação de políticas públicas²⁴⁸, entre outros. Como visto no Capítulo 2, as Constituições desses países (e também, em parte, as suas legislações infraconstitucionais) respondem a várias demandas concretas das sociedades; além disso, os governos que se instalaram procuraram, de maneiras distintas, reagir aos enormes desafios que estavam postos pela profundidade das crises econômicas e políticas dos anos 1980 a 2000.

No entanto, este trabalho crê que cumprirá melhor a sua função se, sob uma perspectiva progressista e democrática, realizar a crítica²⁴⁹ – que muitas vezes será

²⁴⁷ De acordo com dados disponibilizados pelo Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>), o PIB do Equador, em 2006, correspondia a 46,802 bilhões de dólares dos EUA, tendo chegado a 100,177 bilhões de dólares dos EUA em 2015. Ou seja, já se considerando a crise da economia após o início da queda do preço das *commodities* (acentuada a partir de 2014), a economia do país mais do que duplicou em menos de uma década. O caso do PIB boliviano é ainda mais significativo; em 2005, equivalia a 9,549 bilhões de dólares dos EUA, tendo alcançado a marca de 32,998 bilhões de dólares dos EUA em 2015; seu PIB mais do que triplicou no intervalo de tempo considerado. Desde 2005, o menor crescimento anual do PIB boliviano ocorreu em 2009, quando taxa de crescimento foi de 3,356%. A respeito do grande sucesso econômico da Bolívia na última década, veja-se “Desde que assumiu o poder em 22 de janeiro de 2006, o líder aimara, indigenista e esquerdista [Evo Morales] iniciou reformas para desmontar o modelo ‘neoliberal’, fazer do Estado um ator central da economia e impulsionar a industrialização do país, um dos sonhos mais comuns na Bolívia, mas que nunca chega a ser realizado. Com uma nova matriz econômica batizada como ‘Modelo Econômico Social Comunitário Produtivo’, a Bolívia alcançou um crescimento médio de 5,1% entre os anos de 2006 e 2014, tornando-se uma das economias mais pujantes do continente. Nesse mesmo período, a extrema pobreza (menos de US\$ 1 de renda por dia) diminuiu de 38,2% para 17%, e o objetivo agora é reduzir esse número a 9,5% até 2020 e chegar a zero por volta de 2025, quando a Bolívia completará 200 anos de independência. Os resultados da década passada surpreenderam a todos, principalmente se comparados com períodos prévios a Morales, nos quais a Bolívia sempre registrou os piores desempenhos econômicos regionais, em meio a suas agudas crises políticas e sociais”. (ALIAGA, 2016). E, como destaca Buenrostro (2015, tradução livre), “diferentemente de outros países, nos quais a estabilidade macroeconômica se vê pouco refletida nos bolsos das pessoas (como México), na Bolívia teve uma repercussão direta na renda da classe trabalhadora, como o demonstra o aumento do salário mínimo em 127% durante esse período”, acrescentando, ainda, que essa “política social produziu um decréscimo da pobreza extrema rural e urbana de 20 e 10%, respectivamente”. Por outro lado, ressaltando os limites da política centrada na exportação de gêneros primários para modificar estruturalmente a economia do país, confira a perspectiva crítica de Stefanoni (2010, p. 121-122).

²⁴⁸ Apenas como exemplo, anote-se que no Equador, em março de 2011, foi publicada a Lei Orgânica de Educação Intercultural, a qual enfatiza princípios como a igualdade de gênero, a educação para a democracia, a participação cidadã, a interculturalidade, a plurinacionalidade, a garantia às identidades culturais próprias, o resguardo do ensino plurilíngue, etc. (artigo 2º). Na Bolívia, a Lei n. 070 de 2011 (conhecida como Lei de Educação “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”) também afirma a interculturalidade, visa a promover uma educação democrática, participativa, comunitária e descolonizadora (artigo 1º).

²⁴⁹ Quem apresenta uma abordagem crítica, ao mesmo tempo em que destaca os avanços para uma leitura tipicamente de esquerda da realidade concreta do Equador, é Ávila Santamaría (2011), que o faz da seguinte forma: “Eu gostaria, para não desconhecer o positivo, destacar os acertos. Este go-

necessariamente aguda – de aspectos problemáticos que põem em risco os avanços obtidos. Claramente, nem toda crítica deve ser entendida como conservadora ou politicamente interessada, o que pode ser percebido até pela ampla resistência que diversos setores populares (insuspeitos de postarem quaisquer interesses neoliberais ou algo do gênero) têm apresentado aos governos em pauta. É nesse contexto e com esse intuito que este trabalho realizará os seus esforços.

Opta-se nesta seção, na linha indicada por Gargarella (201-, p. 465), por destacar a evidente contradição que se se faz presente quando projetos que se intitulam representantes da “esquerda” latino-americana (e, portanto, pretensamente herdeiros dos ideais do constitucionalismo radical do século XIX) acabam por reforçar as já fortes tendências centralistas do sistema pelo incremento do poder presidencial e da autoridade do Estado em face da sociedade (características claramente tributárias de um pensamento conservador tradicional).

Para que essa crítica não seja excessivamente genérica, portanto, passaremos a abordar aspectos constitucionais, legislativos e condutas políticas concretas que apontam para o reforço da concentração de poderes no Equador e na Bolívia nos anos mais recentes. Seguindo o esquema de argumentação empreendido no capítulo precedente, serão expostas separadamente algumas características de cada país para, na sequência, examinar-se teoricamente o material encontrado de maneira adequadamente aprofundada.

3.2.1 A centralização política no Equador sob o governo de Rafael Correa

Como nota introdutória deste tópico, frise-se que esta tese estava sendo escrita durante o período eleitoral que elegeria o sucessor de Rafael Correa após uma década de mandato. As constatações aqui realizadas valem para o desenho norma-

verno, como nenhum outro, avançou em muitos campos, tais como a saída da base militar norte-americana do território equatoriano, o impulso a acordos regionais Sul-Sul, o controle estatal das rentas das transnacionais, maior participação estatal nas rendas da mineração e petrolíferas, e pôs uma ênfase enorme no que Fraser chamaria de satisfação das demandas de distribuição. A social em educação e saúde foram insuperáveis, ainda quando se possa questionar a qualidade do gasto” (ÁVILA SANTA-MARÍA, 2011, p. 241, tradução livre).

tivo e institucional, e, quanto às práticas e ao relacionamento com a sociedade, extraem o que o atual governo vem fazendo nos últimos anos. As tendências seguidas podem ou não ser mantidas daqui por diante, algo que apenas os desdobramentos futuros poderão indicar²⁵⁰.

O início desta exposição será a partir da Constituição e, nela, pela regulamentação das competências presidenciais, o que dá uma medida do grau de concentração de poderes de que se trata neste momento. Novamente sem qualquer pretensão de exaustividade, algumas disposições normativas serão relevantes para a compreensão da questão.

Começamos pelo artigo 138 da Constituição de 2008, que, seguindo a linha que já havia sido pensada pelo art. 153 da Constituição de 1998, prevê o veto presidencial numa roupagem até certo ponto muito pouco usual. De acordo com esse dispositivo, se o Presidente vetar integralmente determinado projeto de lei, a medida vetada apenas poderá ser reexaminada pelo Legislativo após um ano, e, ainda assim, se o veto for derrubado pela maioria qualificada de dois terços da totalidade dos membros da Assembleia Nacional. No caso do veto parcial, caberá ao Presidente a faculdade de apresentar uma proposta própria para a redação da lei ou de alguns de seus dispositivos (artigo 138, segunda parte); nesse caso, a Assembleia, por maioria dos membros presentes (e não mais de todos os seus componentes) poderá concordar com a proposta do Presidente, ou, por maioria qualificada de dois terços de seus membros, poderá dele discordar e insistir no projeto original.

Nas duas situações, pode-se ver que é mais fácil *aderir* à manifestação presidencial do que dela *discordar*, uma vez que o quórum necessário para acatar a objeção do Presidente (parcial ou total) é bastante inferior àquele necessário para que a Assembleia Nacional derrube o veto ou insista em sua proposta legislativa original.

²⁵⁰ O Equador é claramente um caso bastante preocupante em matéria de centralização de competências, em larga medida devido ao caminho percorrido pela *Alianza País* até chegar ao poder, segundo Levitsky e Roberts (2011a, p. 418). No entanto, não se pode afirmar, de antemão, que essas tendências seriam aprofundadas por uma nova vitória do partido ou revistas por uma vitória da oposição. De tudo isso, o que se extrai de forma indelével é que a situação do Equador é problemática em termos de democracia muito em função do estilo adotado pelo Presidente Rafael Correa, já que, “[e]ntre os casos andinos, o governo Correa parece ser o menos interessado em participação cidadã. Eleito sem apoio substancial de organizações indígenas (as quais haviam se fragmentado e enfraquecido em razão de sua aliança abortiva com Lucio Gutiérrez) ou outros setores populares organizados, Correa devia pouco a esses movimentos. No poder, ele fez pouco para criar novos canais para a participação popular. Enxergando grupos da sociedade civil como ‘um obstáculo, e não como um sustentáculo de sua revolução’, Correa contornou-os num esforço para construir um ‘Estado autônomo e um Poder Executivo musculoso’” (LEVITSKY e ROBERTS, 2011a, p. 420-421, tradução livre).

Isso indica uma opção clara do constituinte no sentido de tentar dotar de estabilidade a proposta legislativa presidencial, algo reforçado pelo enunciado que prevê que, caso a Assembleia Nacional não analise o veto parcial do Presidente e a sua proposição substitutiva no prazo de 30 dias, *a lei, como encaminhada pelo Executivo, tornar-se-á, então, definitiva*. O veto, nesta hipótese, cristaliza-se nos moldes do texto legislativo proposto pelo Presidente²⁵¹. Para dizer de outro modo, em matéria legislativa, a arrumação constitucional de competências confere ao Presidente uma relativa prioridade sobre a Assembleia Nacional (que, não é demais lembrar, é a *titular da Função Legislativa do Estado*) em caso de choque de posições, principalmente quando se trata do veto parcial com texto substitutivo apresentado pela Presidência da República.

Com a Constituição de 2008, o Presidente passou a contar com outros poderes excepcionais²⁵². O histórico de embates entre o Executivo e o Legislativo, que não raras vezes gerou paralisias nas ações de Estado²⁵³, foi uma das fontes de inspiração para a aprovação do mecanismo que permite ao Presidente e ao Congresso interromperem antecipadamente os mandatos eletivos de ambas as Funções do Estado me-

²⁵¹ É interessante perceber o crescimento dos poderes do Presidente nesta matéria nas últimas décadas. O artigo 69 da Constituição de 1979 previa que as propostas vetadas integralmente apenas poderiam ser novamente examinadas pelo Legislativo após um ano, sem a fixação de qualquer quórum especial para tanto; já a terceira parte do artigo 153 da Constituição de 1998 incrementou a estabilidade da posição do Presidente e adicionou a esse prazo a necessidade do quórum qualificado de dois terços para derrubada do veto, o que foi mantido pela segunda parte do artigo 138 da Constituição de 2008. Quanto ao veto parcial, a segunda parte do artigo 69 da Constituição de 1979 previa a possibilidade concordância com o veto presidencial a partir da emenda do texto, ou a sua derrubada e a manutenção do projeto original pelo voto de dois terços dos membros do Congresso. Nesse caso, não havia a concessão ao Presidente da faculdade de apresentar uma proposta legislativa “substitutiva”, que foi criada pelo artigo 153 da Constituição de 1998 – que previu que “todo veto será fundamentado e, no caso de veto parcial, o Presidente da República apresentará um texto alternativo” (tradução livre) – e mantida pelo artigo 138, segunda parte, da Constituição de 2008.

²⁵² Aos quais é necessário agregar poderes implícitos, uma vez que a sua concentração, em algumas oportunidades, não se dá nem mesmo pelo reforço direto da autoridade do Presidente. É o caso do funcionamento da Função de Transparência e Controle Social, no Equador, conforme crítica já apresentada, na medida em que sua criação e seu aparelhamento limitam as atribuições do Legislativo e aumentam a esfera de influência do chefe do Executivo de maneira interposta, por meio de um organismo repleto de indicações controladas pelo governo.

²⁵³ Conaghan (2011, p. 272, tradução livre) chega a dizer que há um “problema crônico do Equador de impasses entre Executivo e Legislativo” (*executive-legislative stalemate*).

diante a convocação de novas eleições gerais. Essa faculdade da Assembleia Nacional está disposta no artigo 130²⁵⁴ da Constituição; a seu turno, o artigo 148 confere semelhante poder ao Presidente da República²⁵⁵.

Obviamente, num primeiro olhar, poderia parecer que o mecanismo é distribuído de forma isonômica entre os mandatários populares, eis que a Assembleia Nacional tem a capacidade de destituir ou ser destituída pelo Presidente sob as mesmas condições; ademais, o ônus imposto a ambos os Poderes (a perda do próprio mandato e a necessidade de submeter-se a eleições gerais) certificaria a inexistência de qualquer assimetria na previsão e no uso desse drástico mecanismo.

A melhor interpretação da questão não é essa, todavia. Sem se considerar a óbvia diferença de quórum para que um ou outro Poder aja – tornando desproporcionalmente mais complexo que o Legislativo possa pôr em prática a medida (que requer um quórum de dois terços de votos) em comparação com a necessidade de uma simples decisão unipessoal do Presidente –, é indene de dúvidas, também, que o aparato de comunicação social controlado pelo governo²⁵⁶ deu ao Presidente da República condições de estabelecer um canal direto de contato com a população de que não dispõem os congressistas²⁵⁷. Não é difícil imaginar que, se não se mantiver o padrão de sólidas maiorias pró-governo na Assembleia Nacional (o que tem sido a marca da última década), um embate entre Poderes que leve a uma crise severa e desencadeie

²⁵⁴ “Art. 130. A Assembleia Nacional poderá destituir a Presidenta ou o Presidente da República nos seguintes casos: 1. Por arrogar-se em funções que não lhe compitam constitucionalmente, após prévia manifestação favorável da Corte Constitucional; 2. Por grave crise política e comoção interna. (...) Para proceder à destituição requerer-se-á o voto favorável de dois terços dos membros da Assembleia Nacional” (tradução livre).

²⁵⁵ “Art. 148. A Presidenta ou o Presidente da República poderá dissolver a Assembleia Nacional quando, a seu juízo, esta houver se arrogado em funções que não lhe compitam constitucionalmente, após prévia manifestação favorável da Corte Constitucional; ou se de forma reiterada e injustificada obstruir a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento, ou por grave crise política e comoção interna” (tradução livre).

²⁵⁶ A respeito, confira Conaghan (2011, p. 273-274). Essa máquina comunicacional já se fazia sentir desde o início do governo, ainda na fase pré-constituente, como se extrai destas observações de Santiago (2008a, tradução livre): “A Alianza País demonstrou uma grande capacidade para manejar os recursos midiáticos da política virtual – imagem, mensagens, show, pesquisas – e posicionar a figura do Presidente como um ícone atrativo para a população. Paradoxalmente, uma corrente de ‘esquerda’ soube utilizar eficientemente os sofisticados recursos desenvolvidos pelo mercado e pelas empresas de marketing político”.

²⁵⁷ Constante (2014) escreve sobre o alcance dos programas semanais do Presidente Rafael Correa nos meios de comunicação e os conteúdos que veicula. Informa, ainda, que as manifestações do presidente não se consideram limitadas pelas restrições contidas na Lei Orgânica de Comunicação, analisada nas páginas seguintes, porque os órgãos oficiais responsáveis pela normatização e pela fiscalização do sistema entendem que seus programas corresponderiam a um “ato de gestão pública”. Distintamente de seus adversários políticos, portanto, Rafael Correa tem acesso a uma rede comunicacional de alcance nacional sem a necessidade de incorrer em quaisquer gastos próprios, sem controle de conteúdo e, ainda, com periodicidade e público garantidos.

o uso da cessação antecipada de mandatos poderá ser representado para a população sob uma perspectiva bastante favorável ao Chefe do Executivo. Não é difícil conceber, ainda, que, nesse cenário, a reeleição do Presidente é muito mais fácil, possivelmente para um novo mandato pareado com um Legislativo muito mais dócil a seus interesses.

A Constituição de 2008 foi mais adiante. Permitiu – emulando o artigo 98, quarta parte, da Constituição de 1998 – a reeleição do Presidente da República (artigo 144, segunda parte); e, após a reforma constitucional aprovada em dezembro de 2015, essa condição foi ampliada pela retirada de limites a essa reeleição²⁵⁸. Suprimiu-se, ao se tratar da reeleição, a expressão “por uma única vez, consecutiva ou não, para o mesmo cargo” (tradução livre), que estava no artigo 114 – responsável por disciplinar, de forma genérica, as possibilidades de reeleição de todos os ocupantes de cargos eletivos –, e a expressão “por uma única vez” (tradução livre) do artigo 144 da Constituição²⁵⁹ – este específico para o mandato presidencial –.

Essa medida foi enormemente criticada dentro e fora do país em razão do grande poder que passava a conferir à Presidência e do comprometimento que representava ao princípio democrático de alternância no poder; ademais, a oposição demandava que a reforma, após votação na Assembleia Nacional, fosse sucedida por um referendo popular, conforme exigência do artigo 442 da Constituição. No entanto,

²⁵⁸ Nessa matéria, outra vez mais, pode ser visualizado um paulatino incremento dos poderes presidenciais, visto que a Constituição de 1979, no artigo 73, não permitia a reeleição do Presidente, de maneira similar às Constituições anteriores do país. Em 1998 e em 2008, a reeleição foi aceita; e, em 2015, por emenda, o limite de uma única reeleição foi extinto.

²⁵⁹ Deve-se esclarecer que os efeitos dessa reforma não atingiram o atual mandato de Rafael Correa, tendo em vista que as eleições presidenciais realizaram-se em 19/02/2017 (primeiro turno) e 02/04/2017 (segundo turno). A despeito de um movimento que se desenhou ao longo do ano de 2016 para antecipar os efeitos da reforma em matéria eleitoral (prevista para vigor a partir de 24/05/2017, consoante a Cláusula Segunda de suas Disposições Transitórias), e, com isso, possibilitar uma nova candidatura de Rafael Correa (ESPAÑA, 2016) – algo que contou, inclusive, com a aprovação da Corte Constitucional, por meio da sentença (*Dictamen*) 002-16-DRC-CC de 2016-04-13, que indicou a realização de referendo prévio para tramitação da emenda antecipatória pelo Legislativo, conforme estabelecido no item 1 do artigo 441 da Constituição –, ao fim e ao cabo, tal não ocorreu, tendo em vista o anúncio do Presidente de que não concorreria a um novo mandato. O candidato do partido governista na eleição foi Lenín Boltaire Moreno Garcés, Vice-Presidente da República entre 2007 e 2013 (CONSTANTE, 2016), e que, após ter sido o primeiro colocado no primeiro turno, habilitando-se à segunda etapa de votação para enfrentar o opositor de direita Guillermo Lasso (ELECCIONES..., 2017), acabou eleito (CANDIDATO..., 2017). Note-se, por outro lado, que além de o novo Presidente passar a ter a oportunidade de candidatar-se ilimitadamente, a retirada de qualquer restrição para nova candidatura “não consecutiva” – que estava na redação original do artigo 114 da Constituição – deixa aberta a possibilidade de que Rafael Correa volte ao poder no futuro e, aí sim, usufrua das novas possibilidades de reeleição recentemente aprovadas.

examinando o tema, a Corte Constitucional entendeu que a aprovação dessas emendas pela Assembleia Nacional, investida na função de Poder Constituinte derivado, já seria suficiente²⁶⁰.

Outro grande poder concedido ao Presidente da República está em matéria de atividade legislativa – cuja amplitude é um caráter distintivo do presidencialismo latino-americano, segundo Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011, p. 19-21)²⁶¹ –, já que a Constituição de 2008, além do veto parcial com proposta de substituição, e de lhe conferir legitimidade para a iniciativa de leis (artigos 134; 147, item 11) e emendas constitucionais (artigo 442), outorga-lhe, também, a competência de encaminhar projetos em matéria econômica para o Legislativo com caráter de “urgência”, situação em que o prazo de deliberação concedido ao Legislativo é encurtado para apenas trinta dias (artigo 140). Caso a Assembleia não delibere nesse prazo, o Presidente poderá promulgar diretamente o projeto na condição de *decreto-lei*, o qual adquirirá vigência e eficácia imediatas e ininterruptas até que haja decisão do Legislativo (artigo 140, terceira parte²⁶²).

As competências constitucionais do Presidente foram postas em prática em algumas oportunidades em matérias legislativas, tendo-se percebido um claro caráter

²⁶⁰ Para a Corte, a mudança constitucional não alteraria a *estrutura fundamental ou o caráter e os elementos constitutivos do Estado*. Assim, por meio da sentença (*Dictamen*) 001-14-DRC-CC, considerou que as emendas sobre o tema poderiam ser votadas unicamente pelo Legislativo. Veja-se a transcrição parcial da ementa do julgado (tradução livre, itálico nosso): “(...) 2. A propostas de reforma da Constituição postas a conhecimento da Corte Constitucional contidas nos ‘artigos’: 2 -Consulta popular-; 3 -*Candidatura de autoridades de eleição popular que tenham sido reeleitas por uma ocasião*-; 4 -Requisito de idade para ser candidato à presidência da República-; 5 -*Candidatura do presidente da República que tenha sido reeleito por uma ocasião*-; 6 -Forças Armadas apoio da Polícia Nacional em conformidade com a lei-; 7 -Competências da Controladoria-; 8 -Competências da Controladoria-; 9 -Divisão territorial da Defensoria do Povo-; 10, 11 e disposição transitória única -Modificação do regime laboral das trabalhadoras e trabalhadores do setor público-; 12 -Competência do Estado central-; 13 -Competência dos municípios-; 14 -Pensões jubilares da força pública-; 15 -Fundos provisionais-; 16 -Comunicação como serviço público-; y 17 -Conformação de regiões-, procede que sejam tramitadas através de emenda constitucional, em conformidade com o artigo 441, numeral 2, da Constituição da República, porquanto estes temas *não alteram a estrutura fundamental ou o caráter e elementos constitutivos do Estado*, não estabelecem restrições aos direitos e garantias, nem modificam o procedimento de reforma da Constituição”.

²⁶¹ “Portando, a tendência que identificamos anteriormente em relação aos crescentes poderes de iniciativa legislativa outorgados aos Presidentes na América Latina deve-se primariamente ao fato de que, nessa região, os Presidentes podem estabelecer a agenda em termos de emendas constitucionais e leis orçamentárias. (...) Em suma, o Executivo é um líder legislativo na América Latina” (CHEIBUB; ELKINS; GINSBURG, 2011, p. 21, tradução livre).

²⁶² “Art. 140. (...) Quando, no prazo indicado, a Assembleia não aprovar, modificar ou negar o projeto qualificado como urgente em matéria econômica, a Presidenta ou o Presidente da República promulgá-lo-á como decreto-lei e ordenará a sua publicação no Registro Oficial. A Assembleia Nacional poderá, a qualquer tempo, modificá-lo ou derrogá-lo, com sujeição ao trâmite ordinário previsto na Constituição” (tradução livre).

de concentração de poderes. A competência para o veto parcial foi usada, por exemplo, na objeção à Lei Orgânica de Participação Cidadã²⁶³, na qual o Presidente da República, valendo-se da faculdade de formular textos alternativos àqueles aprovados pela Assembleia Nacional, engendrou diversas modificações no projeto que lhe havia sido apresentado.

Assim, seguindo suas tendências de criar óbices e impedimentos à efetiva participação cidadã²⁶⁴, e objetivando enfraquecer a aplicabilidade de suas deliberações²⁶⁵, propôs restringir a participação popular em relação a atos praticados pelas autoridades públicas já no artigo 1º, porque, segundo justificou, “nem toda decisão do Poder Público deve ser participativa para a cidadania, porque existem casos em que as medidas adotadas pelo Poder Público (...) devem ser resolvidas e executadas de forma discricionária” (tradução livre). Na mesma linha, propôs a mudança do artigo 8º (aumentando as exigências formais necessárias para a aceitação de iniciativas legislativas populares), do artigo 9º (aumentando requisitos de coerência e especificidade

²⁶³ Outras leis também sofreram objeção (veto) parcial com proposta de redação alternativa. A título de exemplo, uma lei em que as sugestões de modificação do Presidente foram bastante extensas foi a Lei Orgânica de Telecomunicações, publicada no Registro Oficial de 18/02/2015.

²⁶⁴ A respeito da qual Santiago (2008b), no exame do desenho institucional pensado pela equipe de Correa na Constituinte, assim se posiciona: “Ademais, há problemas que não estão no texto constitucional, mas em dois aspectos políticos chaves na hora de avaliar os desafios que abre a Constituição. Dá a impressão que, para a equipe central do governo, *não interessa muito a participação, nem veem a sua utilidade*. A estratégia do governo privilegiou a acumulação de forças eleitorais e não a articulação de novos espaços e procedimentos participativos” (SANTIAGO, 2008b, tradução livre, itálico nosso).

²⁶⁵ Elemento identificado por Conaghan (2011) ao descrever a difícil relação do Presidente Correa com a sociedade civil e com grupos identificados pelo governo com “interesses organizados”. Confira-se: “Distintamente de Evo Morales, que construiu uma carreira política amparada nas lutas de base, Correa considerou a turbulenta e intrusiva sociedade civil do Equador como um obstáculo, e não como um sustentáculo de sua revolução. Ele adotou uma visão obscura de todos os interesses organizados, independentemente de classe, identidade ou tendências ideológicas. Organizações empresariais, sindicatos, os movimentos indígena e ambientalista, todos foram rejeitados para a condição de interlocutores privilegiados por representarem interesses especiais, ao passo que o seu governo eleito foi considerado o único guardião legítimo do interesse ‘nacional’. (...) Correa liderou o país a abraçar uma Constituição que positivou a participação cidadã e uma multiplicidade de direitos para cada grupo imaginável na sociedade. Porém, no curso dos conflitos políticos, o governo freou quando esses grupos demandaram participação ativa. Por meio de sua Secretaria de Povos, Movimentos Sociais e Participação Cidadã, o governo optou por uma abordagem de cima para baixo com o objetivo de cooptar as organizações de base e marginalizar aqueles que ousaram desafiar a agenda do presidente. Alberto Acosta, um dos arquitetos originais do PAIS, abertamente rompeu com Correa a respeito da ausência dos ‘cidadãos’ na revolução quanto o presidente insistiu em restringir as consultas com os movimentos sociais durante o processo de elaboração da nova Constituição” (CONAGHAN, 2011, p. 274-275, tradução livre). Outro que dá ideia da dificuldade da relação dos movimentos sociais com o Presidente Correa é o jornalista Pedro Armendariz, que, em entrevista a um veículo de comunicação chileno, aponta que “[o] próprio Correa ataca-os [os movimentos sociais] duramente dizendo que são esquerdistas infantis e ecologistas ingênuos. Aos indígenas, repreende-os perguntando como preferem seguir vivendo pobres e com a riqueza do petróleo e as minas debaixo da terra. São duas visões e duas linguagens incompatíveis, pois Correa é um modernizador a todo custo, já os desejos dos indígenas, dos ecologistas, das feministas, dos educadores alternativos, dos jovens não são importantes para ele, pelo que os vê como inimigos, e não se equivoca” (PERIODISTA..., 2015, tradução livre).

de redação e o prazo para que seja avaliada a constitucionalidade de norma advinda de iniciativa popular), do artigo 11 (retirando a necessidade de consulta popular em caso de modificação legislativa de um projeto de iniciativa cidadã), entre outros. Ainda na Lei de Participação Cidadã, quanto à redação original do artigo 88 aprovada pelo Congresso, a proposta alternativa do Presidente, na mesma medida em que restringiu a faculdade dos cidadãos de exigirem a prestação de contas das autoridades públicas (limitando a que se fizesse isso apenas uma vez por ano), optou por incluir expressamente a obrigação de prestação de contas para os meios de comunicação social de capital privado, adversários políticos de longa data do Presidente²⁶⁶.

Seguindo o exame, valendo-se de sua competência para propor a iniciativa de leis, o Presidente Rafael Correa apresentou o projeto de Lei de Mineração, que acabou sendo aprovado e publicado como lei no Registro Oficial de 29/01/2009 (a lei foi posteriormente reformada por norma publicada no Registro Oficial de 13/07/2013).

A concepção de uma democracia centralizada – em que até se concede espaço para a participação popular, mas em que o poder real de decisão é controlado pelo Estado – fica patente pelo exame de um dos vários aspectos criticados dessa lei. Trata-se do artigo 87, terceira parte²⁶⁷, que, ao regulamentar a participação cidadã e a consulta popular, restringiu a intervenção das comunidades envolvidas à simples *manifestação de sua opinião*, sem qualquer eficácia vinculante, eis que a resolução sobre a continuidade ou não da atividade de exploração será tomada unicamente pelo órgão estatal competente.

Quanto aos indígenas, o artigo 91 seguiu a mesma linha, prevendo apenas a necessidade de *consulta prévia* (e não de *consentimento prévio*) nos moldes previstos pelos artigos 57, item 7, e 398 da Constituição²⁶⁸.

²⁶⁶ Algumas iniciativas do governo evidenciam a tensão que mantém com a imprensa. Além da Lei de Comunicações e de suas controversas disposições, é de se frisar que a reforma constitucional de dezembro de 2015 alterou a redação do artigo 384 da Constituição para incluir, em sua primeira parte, a alusão expressa de que a comunicação será considerada como um serviço público. Por ser serviço público, segundo a lógica do governo, os seus prestadores possuem deveres de publicidade em relação a suas receitas, algo que facilita o controle da mídia pelo Estado.

²⁶⁷ “Art. 87. No caso que de um processo de consulta resulte uma oposição majoritária da comunidade respectiva, a *decisão de desenvolver o projeto será adotada por resolução motivada do Ministro Setorial*” (tradução livre, itálico nosso).

²⁶⁸ A Lei, nessa parte e em várias outras, foi impugnada perante a Corte Constitucional pela CONAIE e por outros legitimados. Além de outras inconstitucionalidades formais, arguiu-se, para o interesse desta pesquisa, que o processo de elaboração da norma violou a Constituição, por não ter observado a consulta prévia às nacionalidades indígenas. Quanto ao seu conteúdo, apontou-se a lesão a direitos coletivos dos povos indígenas, porque as atividades de mineração gerariam interferências em territórios cuja relação com seus titulares é muito distinta daquela estabelecida sob a lógica econômica ocidental

A relevância prática dessa lei está na evidente contradição entre o projeto de Rafael Correa – centrado, segundo Pedro Armendariz (PERIODISTA..., 2015), na obtenção de renda pela exploração petrolífera e de outros minérios na Amazônia e em territórios de proteção ambiental – e as concepções de vida dos indígenas que habitam as áreas ancestrais²⁶⁹. Para o Presidente, o país deve priorizar a saída da “pobreza” pelo investimento dos recursos que o petróleo e as outras jazidas minerais do país oferecem; para os povos ancestrais, o foco de atenção é completamente distinto, já que a manutenção de seu modo de vida – e, em alguns casos, de seu isolamento – é central. Os conflitos entre os indígenas e o governo são amplamente noticiados²⁷⁰.

A disputa de projetos traz implicações democráticas perigosas porque não são poucas as notícias de violação dos direitos daqueles que se opõem a esse regime de exploração dos recursos minerais²⁷¹, além de ser evidente a contradição com as disposições constitucionais sobre a matéria destacadas ao longo do Capítulo 2 desta tese. Pedro Armendariz, para descrever a política de mineração do governo, afirma que “[o] caso mais visível do rumo tomado pelo governo com respeito ao petróleo foi a decisão de explorá-lo no Parque Nacional Yasuni, reserva biológica habitada por povos ancestrais que não querem manter contato conosco e com nosso sistema”, apontando que, nessa oportunidade, “[o] governo se negou a celebrar um plebiscito sobre o futuro do parque, apesar de que um grande movimento social reuniu as assinaturas necessárias exigidas por lei para convocá-lo” (PERIODISTA..., 2015, tradução livre)²⁷².

capitalista. Apontou-se que o texto da lei estaria em dissonância, ainda, com diversos tratados internacionais assinados pelo país sobre a matéria. Na sentença n. 001-10-SIN-CC, a Corte Constitucional desestimou as impugnações, reconhecendo a inexistência de obrigação à realização de procedimentos que excedessem as consultas prévias em caso de projetos de exploração de minerais em territórios indígenas, afro-equatorianos e *montubios*, conforme item 7 do artigo 57 da Constituição.

²⁶⁹ Para retratar especificamente as relações de Correa com o movimento indígena, veja-se o texto de Espinoza (2015).

²⁷⁰ A respeito, confira CONAIE (2016), El Mundo (2016), Actividad... (2016), Manifestaciones... (2016), entre outros.

²⁷¹ Vittor (2014) comenta o seguinte sobre os procesos de consulta: “Em primeiro lugar, os povos indígenas não estão informados da decisão estatal que outorga direitos a terceiros sobre o subsolo que se superpõe com seus direitos à terra e ao território. A comunidade é informada desta decisão pela empresa proprietária da concessão quanto esta solicita terras para iniciar a exploração dos recursos do subsolo. Em muitos casos, as comunidades, na prática, não têm outra opção além de iniciar um processo de negociação desigual para ceder seus direitos territoriais. Se a comunidade não está de acordo, por diversas considerações, não há mecanismo ou procedimento eficaz que canalize a posição da comunidade junto ao Estado. É aqui que as comunidades transformam a sua posição em lutas de resistência à mineração” (VITTOR, 2014, tradução livre).

²⁷² Para demonstrar que o exemplo não é pontual, mas apenas mais um episódio de uma prática reiterada, cite-se, também, o mais recente conflito entre o governo e indígenas, desta vez os da etnia *Shuar*, em decorrência do projeto de exploração da empresa ExplorCobres S.A. (GRANDE; BRUNNER, 2016).

Outras leis relevantes, como a Lei Orgânica de Comunicação²⁷³, também possuem repercussões relevantes para este trabalho. Proposta sob o argumento governamental de democratizar a veiculação das informações, oferecer à sociedade uma imprensa de qualidade e combater a mercantilização da comunicação²⁷⁴, há disposições na lei que, a despeito de avanços significativos²⁷⁵, são de generalidade, ambiguidade e amplitude preocupantes.

Outra vez mais sem preocupação de exaustão, podem ser frisados enunciados como os do artigo 18, segunda e terceira partes, que impõem o *dever* de que os meios de comunicação cubram e divulguem fatos de *interesse público* (sob pena de se considerar a omissão recorrente e deliberada um ato de *censura prévia*, punível administrativa, civil e criminalmente). O artigo 22, a seu turno, determina a *obrigação* de que os meios de comunicação e os jornalistas assegurem-se de que a informação publicada é verdadeira, o que lhes traz o *dever legal* de buscar as versões de *todas as pessoas* envolvidas nos fatos narrados, algo que apenas poderá ser relevado se o sujeito interessado comprovadamente *negar-se* a dar a sua versão dos fatos²⁷⁶. Veja-

²⁷³ Essa lei foi apresentada após a deliberação favorável na consulta popular de 2011, que teve uma pergunta com a seguinte redação: “Está de acordo com que a Assembleia Nacional, sem dilações dentro do prazo estabelecido na Lei Orgânica da Função Legislativa, expeça uma Lei de Comunicação que crie um Conselho de Regulação que regule a difusão de conteúdos de televisão, rádio e publicações de imprensa escrita que contenham mensagens de violência, explicitamente sexuais ou discriminatórios; e que estabeleça critérios de responsabilidade ulterior dos comunicadores ou meios emissores?” (tradução livre). A iniciativa legislativa, neste caso, após a autorização popular, não foi do Presidente, mas dos congressistas Lourdes Tibán, Rolando Panchana Farra e César Montúfar.

²⁷⁴ Um exame geral das razões de aprovação e das principais críticas ao texto da lei podem ser encontradas em Ecuador Tiene... (2013).

²⁷⁵ Obviamente, a lei tem medidas que caminham na direção da democratização da comunicação social, combatendo a formação dos oligopólios que são altamente nocivos para a democracia, prevendo medidas contrárias à causação de danos à imagem e à privacidade por notícias inverídicas e assim por diante. Dentre os destaques, aparece a regulamentação ampla dos meios de comunicação comunitários (artigo 85 e seguintes), o princípio geral de liberdade na formação de meios de comunicação (artigo 33), a valorização da publicação de conteúdos marcados pela interculturalidade (artigo 36), as medidas de acesso a pessoas portadoras de incapacidades físicas (artigo 37), etc. Ademais, a lei disciplina os direitos dos jornalistas em seu artigo 44, medida considerada importante avanço na luta pelos direitos desses trabalhadores. Prevê-se, ainda, a norma geral de não formulação de juízos prévios sobre a culpabilidade de pessoas que sejam alvo de investigação ou processos judiciais (artigo 25), combate-se o que se chama de *linchamento midiático* (artigo 26), entre outros. O senão está em que essa abertura normativa ainda não se fez sentir em termos práticos, eis que a edição dessa lei e os mecanismos orgânicos criados pelo governo “não tiveram como contrapartida o florescimento de uma comunicação social popular, de meios alternativos, ou de uma profusão de revistas e diários autônomos e independentes, ou rádios e televisões comunitárias” (PERIODISTA..., 2015, tradução livre).

²⁷⁶ O que suscita problemas de aplicação prática, visto que a lei somente isenta de responsabilidade o meio de comunicação e o jornalista se houver “negativa” comprovada do interessado em conceder a sua versão. A disposição não abre exceções, porém, para situações de versões concedidas em tempo desproporcional à relevância e à urgência do fato noticiado, ou de deliberada falta de resposta a um pedido de uma versão (que é uma omissão, e não uma negativa), entre outros. Os depoimentos de alguns jornalistas de meios privados de comunicação, obtidos por Constante (2014), dão a dimensão do problema vivido: “O informador reconhece que no trabalho jornalístico diário há investigações que

se, ainda, a obrigação de garantir a equidade na publicação das versões de todas as partes envolvidas em caso de se noticiarem informações ligadas a processos judiciais (artigo 27), entre outros.

No plano orgânico – que é, sem dúvida, quanto a essa lei, um dos maiores fatores de preocupação –, dois órgãos estatais dotados de amplos poderes foram criados. Em primeiro lugar, aparece o Conselho de Regulação e Desenvolvimento da Informação e Comunicação (artigo 47), com função tipicamente regulatória, que tem prerrogativas de interferir no conteúdo da programação dos meios de comunicação²⁷⁷ e é basicamente formado por integrantes ligados ao Poder Público (conforme composição do artigo 48). Em segundo lugar, está a Superintendência da Informação e Comunicação (artigo 55), com funções administrativas predominantemente fiscalizatórias e sancionatórias²⁷⁸, cujo titular é escolhido pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social a partir de uma lista tríplice fornecida pelo Presidente.

Percebe-se, pela estruturação orgânica dessas instituições, que, tal qual se deu na regulamentação da mineração, o Estado não democratizou as decisões e manteve sob sua esfera de exclusiva influência o poder de normatizar, fiscalizar e punir os agentes implicados, valendo-se, para isso, de uma lei que mescla inovações importantes (em termos de meios comunitários de comunicação, ampliação ao acesso às

ficam prejudicadas pela impossibilidade de acessar os funcionários públicos. ‘A lei diz que todas as notícias devem ser contextualizadas, verificadas e contrastadas, *mas segue sendo uma prática não dar entrevistas nem informação aos jornalistas de meios privados*’, denuncia. ‘Os funcionários públicos põem como pretexto a falta de tempo e seus problemas de agenda, e, às vezes, nos soltam algum dado e depois ligam para dizer que esse dado é incorreto e que não podemos publicá-lo até que nos deem o correto. Assim passa mais tempo’ (...) O chefe de investigação do El Comercio, Arturo Torres, reconhece que o ambiente nas redações se tornou difícil depois da aprovação da Lei de Comunicação. ‘Os julgamentos influenciaram os jornalistas a ter mais cuidado, mas além disso, no diário, estamos aproveitando para fortalecer a qualidade e oxigenar a agenda. Não nos centramos só em morder o Governo’, explica. A experiência de Torres com algumas fontes públicas é que essas põem travas para entregar informação. ‘Isso atrasa a publicação e, se noticiamos algo incompleto, em seguida vem a carta... Com isso, perde a sociedade. Deve-se ir além dessa disputa entre meios de comunicação, jornalistas e o Governo’” (CONSTANTE, 2014, tradução livre, itálicos nossos).

²⁷⁷ Veja-se, nesse sentido, a competência de “[d]eterminar mecanismos que permitam a variedade de programação, com orientação a programas educacionais e/ou culturais” (item 4, artigo 47, tradução livre), ou a de “[e]stabelecer mecanismos para difundir as formas de comunicação próprias dos distintos grupos sociais, étnicos e culturais” (item 5, artigo 47, tradução livre).

²⁷⁸ Constante (2014) dava conta de que, menos de um ano após a sua criação, a Superintendência da Informação e Comunicação já havia expedido mais de uma centena de sanções, de variadas naturezas. Uma delas, que gerou enorme repercussão no país, foi a imposição de multa pela publicação de uma charge. Como se verá adiante, Varol (2015) demonstra que o cerceamento sutil e progressivo da liberdade de imprensa, com o uso de instrumentos de responsabilização e a criação de dificuldades para a veiculação de opiniões divergentes, é uma das mais recorrentes formas de manifestação do autoritarismo disfarçado ou sutil (*stealth authoritarianism*) contemporâneo.

frequências de difusão, etc.) com definições excessivamente restritivas²⁷⁹. Chama atenção, de forma especial, a ampliação das cláusulas de responsabilidade dos meios de comunicação e dos jornalistas (artigos 19 a 21) e a grande intervenção estatal sobre o conteúdo da comunicação, na forma de obrigações de noticiar informações de interesse público e retratar todas as versões possivelmente relacionadas à matéria ou de definições amplas do que deve ou não ser veiculado.

Os problemas e comprometimentos para a democracia não estão apenas no plano normativo e nas medidas práticas possibilitadas pelo novo arcabouço de leis aprovadas pelas sólidas maiorias parlamentares pró-Correa. Além dos já citados casos da destituição dos 57 deputados opositores, em março de 2007, e da suspensão do Congresso (que, lembre-se, não tinha, naquela oportunidade, deputados da *Alianza PAÍS*) pela Assembleia Constituinte (então controlada pelo governo), em novembro de 2007²⁸⁰, outras medidas simbólicas de aparelhamento do Estado foram postas em prática.

É este o caso da substituição dos membros do Conselho de Judicatura (Magistratura) e de sua reforma estrutural, aprovadas no referendo de 2011, cujas perguntas número 4 e 5 requeriam a manifestação da população a respeito do tema²⁸¹. Pela norma aprovada, o Poder Executivo compôs o período transicional de dezoito meses desse Conselho – encarregado de modificar as normas de seu funcionamento – e, no período definitivo subsequente, passou a indicar diretamente um dos seus

²⁷⁹ Pedro Armendariz (PERIODISTA..., 2015) chega a pontuar que o governo tem como projeto submeter todo o sistema de comunicação à sua esfera de influência. Veja-se: “Para enfrentar a situação midiática adversa que se apresentou ao assumir, [o governo] construiu durante esses oito anos de cómodas maiorias parlamentares, e um poder presidencial esmagador, uma malha de instituições composta pela Secretaria Nacional de Comunicação; a Superintendência de Informação e Comunicação; e o Conselho de Regulação e Desenvolvimento da Informação e Comunicação. O marco de atuação é determinado pela Lei Orgânica de Comunicação. Com esse emaranhado, enfrenta os meios e seus conteúdos, e estabelece com eles uma relação sob uma lógica de domínio, estabelecendo na vida social em seu conjunto uma espécie de supervoz oficial proeminente, sempre presente nos meios, que aparece sobre o conjunto das imagens, informações, conceitos e ideias que emitem os meios em geral, e em particular os mais importantes do país, aos quais fiscalizam com lupa” (PERIODISTA..., 2015, tradução livre).

²⁸⁰ Vide *supra* (n. 169).

²⁸¹ A consulta, excessivamente complexa e tratando de diversos temas, acabou permitindo que o governo seguisse com seu propósito. As perguntas tinham a seguinte redação: “4. Está de acordo em substituir o atual pleno da Judicatura por um Conselho da Judicatura de Transição, conformado por três membros eleitos, um pela Função Executiva, outro pelo Poder Legislativo e outro pela Função de Transparência e Controle Social, para que, no prazo improrrogável de 18 meses, exerça as competências do Conselho da Judicatura e reestruture a Função Judicial, como estabelecido no anexo 4?”; “5. Está de acordo em modificar a composição do Conselho de Judicatura, emendando a Constituição e reformando o Código Orgânico da Função Judicial como estabelece o anexo 5?” (PREGUNTAS..., 2011, tradução livre).

membros. Indiretamente, contudo, o Executivo controla a seleção de todos os componentes do órgão, já que as nomeações são submetidas ao crivo do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, cuja estreita relação com o governo já foi destacada acima.

O controle do Conselho da Judicatura não é matéria de menor importância, uma vez que, à luz do artigo 178 da Constituição de 2008, esse é o “órgão de governo, administração, vigilância e disciplina da Função Judicial” (tradução livre), possuindo, entre outros, poderes de conduzir os processos de seleção de juízes e membros do Judiciário, administrar as carreiras judiciais, entre outros (artigo 181 da Constituição). A literatura que se debruça sobre o tema aponta que a ingerência do Executivo pode minar justamente a independência do Poder Judiciário, tornando ainda mais difíceis quaisquer opções de oposição (progressista ou conservadora, de direita ou de esquerda) ao governo, e reduzindo a potencialidade das novas disposições normativas sobre direitos trazidas pela Constituição²⁸².

A síntese dos riscos no processo equatoriano – com especial destaque para o comprometimento que a concentração de poderes nas mãos do Presidente representa aos avanços para os povos indígenas, objeto de atenção especial do autor – está no texto de Clavero (2015, p. 129), cujo trecho a seguir retrata o que até aqui tem sido destacado:

A Constituição atual do Equador não fica atrás da venezuelana, exacerbando realmente o presidencialismo. As relações entre Função Legislativa e Função Executiva desequilibram-se ao ponto de que podem ocorrer casos de prevalência da decisão da Presidência da República sobre o acordo da Assembleia Nacional para efeitos até mesmo legislativos. Há também formas de apelação à cidadania cuja ativação encontra-se fundamentalmente nas mãos da Presidência da República. No que interessa à plurinacionalidade, trata de procedimentos de tomada de decisões em nome da nação identificada com o Estado,

²⁸² Essa é a crítica de Ávila Santamaría (2011). Veja-se: “O poder judicial, em última instância, é o que faz com que os direitos sejam respeitados e, por isso, deu-se a todos os juízes a possibilidade, mediante a ação de proteção, de proteger direitos. O que acontece se este poder é controlado pelo executivo e pela Assembleia? Então a garantia se esvazia de conteúdo e se torna ineficaz. Os juízes não vão se atrever a não aplicar leis inconstitucionais nem tampouco a sancionar os atos abusivos do poder executivo. Se o executivo e a Assembleia vão estar no Conselho da Judicatura, muito possivelmente vão usar seu poder: vão fazer ingressar juízes comprometidos com o governo e vão sancionar disciplinarmente aqueles que não protejam os interesses do governo. Em poucas palavras, as pessoas e os povos do Equador não vão poder exercer seu direito a ter juízes independentes e imparciais, nem tampouco vão ter o direito a tutela efetiva. É dizer, a pergunta alterou a estrutura do Estado e, ademais, viola os direitos das pessoas. (...) A presença da função executiva no órgão permanente não é a mais recomendável. Não se deve esquecer que vivemos num sistema hiperpresidencial e que o delegado do executivo não é qualquer pessoa. Nem tampouco se deve esquecer que o orçamento do Estado é manejado e planejado pelo executivo. Nesse panorama, as possibilidades de ingerência inadequada e de controle da função por parte do executivo não são impossíveis. Todas as reflexões sobre o direito a ter juízes independentes e imparciais valem para essa pergunta” (ÁVILA SANTAMARÍA, 2011, p. 300-301; 302, tradução livre).

postergando as nações formadas pelos povos indígenas. Não apenas não ajudam a articular a diversidade nacional, mas podem facilmente contribuir para a sua desestruturação. Por exemplo, “as equatorianas e equatorianos”, isto é cidadãos e cidadãs sem atenção a nações, têm direito a “serem consultados” (artigo 61.4), consulta que a nível geral corresponde a propor para a Presidência da República (artigos 104 e 147.14), nesse caso ignorando o direito específico indígena à consulta com a possibilidade de pretender, sob a aparência de constitucionalidade, que o segundo se subsuma no primeiro. O que importa aqui não é tanto que a Presidência atual do Equador seja propensa ao uso, em chave antiplurinacional, desculpando a palavra, de tais mecanismos, mas que a Constituição tenha sido projetada de maneira que possibilite isso.

Em conclusão, parece bastante claro que o projeto levado adiante pelo governo do Presidente Rafael Correa buscou parte de seus incentivos nas oportunidades de concentração de poderes que foram oferecidas pela própria Constituição de 2008; por outro lado, porém, contrariou-a solenemente em seus objetivos primordiais de democratização, proteção ao meio ambiente, empoderamento da cidadania, entre outros. A face evidente do regime revela características que o afastam daquilo que se poderia considerar como o funcionamento regular de uma democracia plena, objetivo constitucional explícito. Voltaremos ao ponto quando explicitarmos a compreensão de democracia usada neste trabalho e os embates entre ela e as práticas políticas e normativas que aqui foram expostas.

3.2.2 A centralização política na Bolívia sob o governo Evo Morales

Embora em menor proporção na comparação com o Equador contemporâneo, algumas tendências centralistas também são perceptíveis na atual vivência constitucional boliviana. O destaque inicial, contudo, recai sobre a estrutura normativa e institucional notoriamente mais equilibrada em termos de repartição de poderes e competências entre as distintas funções de Estado. Desproporções evidentes na Constituição do Equador – como, por exemplo, as observadas em matéria de veto presidencial e na possibilidade de apresentação de uma redação alternativa para projetos de lei

encaminhados pelo Parlamento²⁸³, entre outros – não se fazem sentir na Constituição boliviana de 2009.

Ainda assim, houve crescimento ou manutenção do poder presidencial em algumas áreas sensíveis da disciplina constitucional, além de seu incremento prático muito evidente. Uma delas refere-se à regulamentação dos mandatos presidenciais, em que recentes sequências de eventos políticos, infelizmente, têm aprofundado os gravames para o funcionamento democrático do país.

A Constituição boliviana de 2009 manteve o aumento da duração do mandato presidencial de quatro para cinco anos que havia sido aprovado pela reforma de 1995 à Constituição de 1967; e, ademais, contrariando a tradição constitucional do país – mas seguindo a tendência identificada quanto à matéria nas recentes Constituições latino-americanas –, passou a permitir a reeleição imediata do Presidente da República em seu artigo 168²⁸⁴, sem a necessidade de se intercalarem os mandatos. Ademais, a forma de redação do artigo – que indica que o Presidente poderá ser reeleito “por uma só vez de maneira contínua” (tradução livre) – sugere a interpretação de que não há mais limites para reeleições *não contínuas* ou intercaladas (da mesma forma como ocorre no caso brasileiro, por exemplo), alterando o modelo de regulamentação que vigeu nas reformas de 1995 e 2004.

As complicações aparecem quando se examinam as sucessivas tentativas do Presidente Evo Morales de permanecer no poder, mesmo contra a Constituição²⁸⁵. Inicialmente eleito em 2005 (antes, portanto, da vigência da Constituição de 2009), o Presidente foi reeleito em 2009 e 2014, a despeito de a Constituição vedar uma segunda reeleição.

²⁸³ Nessa específica seara, a Constituição da Bolívia diferencia-se pela prioridade concedida à Assembleia Legislativa Plurinacional – titular da função legislativa do Estado – em todo o procedimento legislativo, conforme disposto no seu artigo 163.

²⁸⁴ A Constituição de 1945 estabelecia um mandato de seis anos e vedava expressamente essa possibilidade de reeleição contínua em seu artigo 85, permitindo que o Presidente concorresse à reeleição após transcorrido um período presidencial fora do poder. As Constituições de 1947 e 1967 tinham idêntica disciplina em seus artigos 85 e 87, respectivamente (razão pela qual os dois primeiros mandatos de Victor Paz Estenssoro, líder político da Revolução de 1952, foram intercalados, entre 1952 e 1956 e entre 1960 e 1964). A reforma constitucional de 1995 (considerada por muitos como uma nova Constituição) manteve esse intervalo, estendeu o mandato presidencial para cinco anos e limitou a reeleição presidencial (admitida apenas de forma intercalada) a uma única vez. Idêntica redação havia sido mantida pela reforma constitucional de 2004.

²⁸⁵ Algo que retrata a progressiva dependência do MAS em relação à figura do Presidente e o aumento de suas tendências populistas. A respeito, vide a análise já empreendida *supra* no tópico 2.1 desta tese, em que foram explicados os tipos de partidos e movimentos políticos de esquerda que alcançaram o poder na América Latina na década passada e que já dava conta dessa possibilidade de transformação do MAS.

Isso se deu por conta da disposição do artigo 4º da Lei de Aplicação Normativa²⁸⁶, aprovada pela Assembleia Legislativa Plurinacional no uso de sua competência para interpretar as leis (artigo 158, item 3, da Constituição), que estabeleceu que se considerava como primeira eleição presidencial, para fins de aplicação do princípio que proíbe uma segunda reeleição consecutiva, aquela realizada *após a vigência da Constituição de 2009*.

É interessante perceber, contudo, que o constituinte havia previsto, no inciso II da Primeira Disposição Transitória da Constituição de 2009, que “os mandatos anteriores à vigência desta Constituição *serão tomados em conta para efeito do cômputo dos novos períodos de funções*” (tradução livre, itálico nosso). Por si só, essa regra poderia sugerir impedimento para que o Presidente disputasse a eleição de 2014. No entanto, o inciso II do artigo 4º da Lei de Aplicação Normativa considerou que essa disciplina apenas seria aplicável “às autoridades que, depois de 22 de janeiro de 2010, continuaram exercendo cargos públicos *sem nova eleição, designação ou nomeação*” (tradução livre, itálico nosso).

Destaque-se que essa controversa lei, ainda na fase de projeto, e antes de ser submetida a deliberação legislativa, foi objeto de consulta perante o Tribunal Constitucional Plurinacional (na forma do item 7 do artigo 202 da Constituição). A Corte, por meio da sentença n. 003/2013, expediente 02856-2013-06-CCP, de 25 de abril de 2013, declarou a constitucionalidade da medida²⁸⁷, pelo que Evo Morales pôde concorrer a uma segunda reeleição, vencendo as eleições de 2014 com cerca de 61% dos votos.

²⁸⁶ Cujas redação é a seguinte: “Em conformidade com o estabelecido no artigo 168 da Constituição Política do Estado, o Presidente e o Vice-Presidente eleitos pela primeira vez a partir da vigência da Constituição, estão habilitados para uma reeleição por uma só vez de maneira contínua” (tradução livre).

²⁸⁷ Como fundamentos, o Tribunal apontou, no item III.3 da sentença, que o bloco de constitucionalidade da Bolívia estaria conformado pela atual Constituição, pelos tratados internacionais de direitos humanos e pelas normas comunitárias, além dos “valores plurais supremos do Estado Plurinacional da Bolívia, como o viver bem, a solidariedade, a justiça, a igualdade material (...) [e] também o princípio de supremacia constitucional” (tradução livre). Declarou, ainda, a legitimidade do uso de uma lei de aplicação normativa para garantir a correta interpretação de preceitos constitucionais (item III.4 da sentença); e, no item III.5, anotou que teria havido uma refundação, com caráter originário, do Estado boliviano a partir do processo constituinte de 2006-2009, o que “gerou uma nova era jurídico-política baseada na refundação do Estado, no marco dos critérios do pluralismo, da interculturalidade e da descolonização, como eixos essenciais do novo modelo de Estado” (tradução livre). Com essas premissas, no item III.9 da sentença, ao examinar a compatibilidade específica do artigo 4º da lei com a Constituição, considerou que a renovação dos mandatos pela eleição sob a égide do novo texto constitucional e de seu caráter fundacional originário corresponderia a uma primeira eleição. Veja-se: “Por outra parte, conforme o Fundamento Jurídico III.5 da presente Declaração Constitucional, é necessário rememorar que a Assembleia Constituinte da Bolívia, cujo processo foi iniciado em 2006, concluindo em 2009, teve inequivocamente um caráter originário, com origem na vontade democrática popular,

Seu (terceiro) mandato estende-se até 2020. Computados todos os seus anos no poder, se deixar a Presidência quando previsto, Evo Morales terá permanecido na chefia do Executivo por cerca de quinze anos ininterruptos. No entanto, segundo alegou, a eleição de um possível presidente de direita faria com que o país retrocedesse em relação às conquistas dos últimos anos (EL PRESIDENTE..., 2016), razão pela qual, em 2015, logrou aprovar a convocação de um referendo para que a população manifestasse-se sobre a alteração do artigo 168 da Constituição.

Pela proposição do governo, seria suprimida a limitação à reeleição do Presidente a uma única oportunidade, permitindo-se, então, que Evo Morales apresentasse nova candidatura em 2019. A tentativa – assim como já havia se passado com semelhante intento de Hugo Chávez, na Venezuela, em 2007 – foi rechaçada por pequena, mas decisiva maioria (51,30% dos votos pelo *não* e 48,70% pelo *sim*).

O que seria de se esperar, assim, era que as empreitadas pela continuação do mandato de Evo Morales fossem arrefecidas, até pela imposição constitucional em sentido contrário. Esse, inclusive, parecia ser o caminho natural do *Movimiento al Socialismo*, construído, como já visto, como um movimento de bases cuja origem não se centrava na figura de um líder forte, mas na mobilização social.

No entanto, já em meados de 2016, poucos meses após a derrota no referendo, começaram a ser ventiladas alternativas de superação do resultado, uma vez que o governo alegou que a vitória eleitoral da oposição teria sido baseada em “mentiras” sobre a vida pessoal do Presidente e sobre o país (LAFUENTE; MOLINA 2016). Assim, ideias como a realização de uma nova consulta popular, ou a renúncia do Presidente pouco antes das novas eleições – afastando, assim, no entender do governo, a continuidade no cargo vedada pela Constituição –, já estão na pauta do dia, tendo o Presidente Evo Morales aceitado a sua nomeação como candidato oficial para as eleições de 2019 no IX Congresso Extraordinário do MAS, realizado em dezembro de 2016 (LAFUENTE; MOLINA 2016; MOLINA, 2016a; MOLINA, 2016b). Não existia, no momento de redação desta tese, perspectiva de resolução para o impasse criado.

característica a partir da qual se entende a sua autonomia, pela qual a nova ordem é diferente da pré-existente; a nova ordem implica uma nova era jurídico-política baseada na refundação do Estado. Por isso, conclui-se que é absolutamente razoável e conforme com a Constituição realizar o cômputo do prazo para o exercício de funções tanto do Presidente como do Vice-Presidente do Estado Plurinacional da Bolívia desde o momento no qual a função constituinte refundou o Estado e, assim, criou uma nova ordem jurídico-política” (tradução livre, itálico nosso).

Evidentemente, trata-se de uma perigosa tentativa de perpetuação do Presidente no poder. Como já foi noticiado acima, esta não é uma proposta nova no contexto latino-americano. Além de semelhante referendo realizado na Venezuela em 2007, e das ideias que surgiram a esse respeito no Equador em 2016 (e só abandonadas quando o Presidente Rafael Correa expressamente indicou que não disputaria um novo mandato), o ex-Presidente da Colômbia, Álvaro Uribe, na década passada, chegou a propor a aprovação de uma emenda constitucional que lhe daria a oportunidade de disputar uma segunda reeleição; nesse caso, o intento foi rechaçado, em 2009, no controle de constitucionalidade exercido pela Corte Constitucional (cujos argumentos serão retomados em seção subsequente deste trabalho).

O maior embaraço causado para o sistema político é que essa possibilidade rompe com a própria ideia de alternância de poder, que, para pesquisadores como Issacharoff (2014), é constitutiva da democracia. O maior risco, segundo esse autor, é que essa perpetuação de um grupo dirigente no controle do Estado possa quebrar a noção básica de *incerteza democrática*, pela qual os atuais ocupantes dos cargos públicos eletivos sabem que podem perder os seus postos a qualquer momento; essa incerteza seria a responsável pela alternância de poder, que impede a sedimentação de um projeto político que sufoque as demais alternativas (ISSACHAROFF, 2014, p. 7). Voltaremos ao ponto também na seção subsequente deste trabalho.

Para antecipar um juízo de valor que será realizado adiante, porém, anote-se que a perspectiva desta tese é de que é inaceitável o argumento segundo o qual Morales não pretenderia perpetuar-se no poder de maneira ilegítima porque sua proposta seria a de *disputar eleições*, e não continuar no cargo por uso da força, ou pela supressão de qualquer modalidade de disputa eleitoral, como ditaduras típicas fariam. Em nosso entender, esse raciocínio parece desconsiderar os mecanismos muito mais sutis empregados pelas contemporâneas formas de *autoritarismo competitivo* (*competitive authoritarianism*) descritas por Landau (2013) e Varol (2015), cujo projeto político autoritário usa exatamente elementos democráticos de legitimação (como as eleições, ou como uma liberdade de imprensa “vigilada”, etc.) como maneira de repelir as críticas internas e externas.

Obviamente, numa situação como a de Evo Morales, o poder midiático do Estado, os instrumentos públicos para promoção de suas políticas, o fato de seu nome ser amplamente conhecido pela população, entre outros, favorecem imensamente as suas sucessivas eleições (condição que nenhum outro candidato do governo teria). É

justamente por isso que limites a reeleições pessoais (e não dos grupos políticos) são pensados em variados desenhos institucionais como formas de garantia democrática mundo afora. E é precisamente esse instrumento que o governo, nascido sob reivindicações populares e democráticas, parece disposto a renegar para se manter no exercício do poder.

Seguindo no exame da Constituição, ainda que não se possam extrair grandes comprometimentos democráticos de outras de suas disposições, a menção à centralidade ocupada pelo Executivo no arcabouço orgânico do país é obrigatória. É o que se apresenta em matéria de orçamento público, em que, em linha de consonância com os poderes que são comumente conferidos aos Chefes do Executivo na América Latina – algo que não é tão comum noutras partes do mundo, para usar uma vez mais o estudo de Cheibub, Elkins e Ginsburg (2011, p. 19-21) –, a Constituição de 2009, em seu artigo 158, item 11, prescreve que compete ao Presidente encaminhar ao Legislativo o Orçamento Geral do Estado, quando, então, a Assembleia Legislativa Plurinacional terá o prazo de sessenta dias para deliberar a seu respeito.

A inovação está em que, ao término do prazo, a solução adotada pelo constituinte não foi a de considerar existente uma omissão legislativa (caso em que a Administração Pública pararia por falta de financiamento), ou prever uma regra de transição até que houvesse votação sobre o tema (com a aplicação do último Orçamento corrigido pela inflação, por exemplo), dada a prioridade do Legislativo em questões orçamentárias; num caso assim, optou a Constituição por considerar *aprovada tacitamente a proposta orçamentária do Poder Executivo*, indicando, ainda, a preclusão do direito do Poder Legislativo de se manifestar sobre o tema²⁸⁸. Ademais, o Executivo será sempre obrigatoriamente consultado em qualquer matéria de impacto orçamentário que não tenha sido por ele proposta (inciso IV do artigo 321). Trata-se, em ambas as situações, de afirmar a primazia e o poder do Executivo em matéria orçamentária.

Ainda em termos de desenho institucional, semelhantemente ao que se passa no Equador (em que o Executivo tem representantes diretamente indicados para órgãos como o Conselho da Judicatura), na Bolívia, a Constituição de 2009 deu ao Presidente a possibilidade de fazer o apontamento direto, sem controle prévio ou posterior

²⁸⁸ Essa forma, no entanto, não inova na prática constitucional boliviana, eis que semelhante disciplina já constava do artigo 147 da Constituição de 1967, tendo sido mantida pelo inciso III do art. 147 após a reforma constitucional de 1995 (que, inclusive, havia reduzido o prazo de que o Legislativo dispunha para votação do Orçamento para trinta dias).

pelo Legislativo, de alguns mandatários de órgãos públicos²⁸⁹, como o titular da Procuradoria Geral do Estado (artigo 230, inciso II) e um dos membros do Órgão Eleitoral (item 21 do artigo 172).

Quanto a este último, algumas palavras a mais são necessárias. Ainda que o risco de aparelhamento seja *formalmente* menor – já que o Poder Legislativo indica seis membros para essa função, conforme artigo 206, inciso III –, trata-se de questão sumamente relevante, uma vez que esse é um órgão do Estado não submetido a sufrágio universal, e é precisamente o responsável por organizar as eleições para todos os demais cargos eletivos, aí computadas as eleições presidenciais, parlamentares e para os mandatos no Poder Judiciário (como os dos membros do Tribunal Constitucional Plurinacional, do Tribunal Supremo de Justiça, do Tribunal Agroambiental e do Conselho da Magistratura).

É importante notar que, a despeito da distribuição de competências nessa matéria priorizar o Legislativo (o que, ressaltamos novamente, favoreceria *formalmente* os mecanismos de freios e contrapesos), circunstâncias fáticas, não raro, sobrepõem-se aos limites do direito. É o que se deu no caso boliviano, em que a década de imensas maiorias do MAS no Legislativo fez com que a Função Eleitoral acabasse por ser constituída por representantes pró-governo em sua inteira extensão²⁹⁰.

²⁸⁹ Outra peculiaridade da Constituição de 2009 é que, distintamente do que se passa no Brasil, por exemplo – em que vários dos indicados pelo Presidente da República são posteriormente sabatinados e submetidos à aprovação pelo Senado Federal, o que configura um controle *posterior* –, na Bolívia, diversas indicações presidenciais são *previamente* vinculadas pela elaboração de listas tríplices pelo Poder Legislativo, como é o caso do Presidente do Banco Central (artigo 172, item 15; artigo 329, inciso I), da autoridade máxima do Órgão de regulação de Bancos e Entidades Financeiras (artigo 172, item 15; artigo 332, inciso II) e dos responsáveis por entidades econômicas e sociais de que participe o Estado (artigo 172, item 15; artigo 159, item 12). Nessas situações, confeccionadas as listas tríplices, o Executivo tem liberdade absoluta para nomear o candidato que melhor lhe aprouver, sem nova manifestação da Assembleia Plurinacional.

²⁹⁰ Alguns exemplos práticos da importância do controle da Função Eleitoral e de seu impacto sobre o funcionamento da democracia boliviana são trazidos por Achtenberg (2015a, tradução livre): “Outras táticas arbitrárias e antidemocráticas empregadas pelo TSE (controlado pelo MAS) geraram diferentes formas de revolta e resistência popular. Nove dias antes da eleição, o TSE do departamento de Beni retirou a certificação de uma chapa de 228 membros do partido rival de centro direita – devido à divulgação ilegal de resultados de pesquisas eleitorais por esse partido – cujo candidato a governador estava liderando uma disputa altamente acirrada. Como resultado, 20% dos eleitores deixaram de comparecer às urnas (apesar de o voto na Bolívia ser obrigatório), e a eleição foi para o segundo turno entre o MAS e o candidato em segundo lugar. A punição aplicada pelo TSE, autorizada por uma lei que muitos entendem inconstitucional, foi criticada por observadores eleitorais internacionais assim como pelo ouvidor geral de direitos humanos da Bolívia. Mais cedo na campanha eleitoral, as candidaturas dos conhecidos ex-integrantes do MAS, deputada Rebeca Delgado e senador Eduardo Maldonado, foram impedidos por outra medida controversa adotada pelo TSE que proibiu membros da Assembleia Legislativa Plurinacional de concorrer às eleições locais porque eles supostamente não mais teriam residência local. A popular Delgado transferiu o seu apoio a um candidato a prefeito de Cochabamba da oposição centrista, que acabou derrotando o seu rival do MAS por 20 pontos percentuais”. A respeito, confira, ainda, EL TSE... (2015).

Mas o exame normativo, por si só, não é suficiente para compreender as dificuldades democráticas pelas quais passa a Bolívia. É necessário, também, entender o complexo contexto político e suas conturbadas relações com a sociedade civil para vislumbrar o caráter centralizador que se mantém presente.

Nesse ponto, novamente, cabe uma advertência: o governo de Evo Morales fez muito mais para cumprir a promessa de participação política do que outros governos da região. Como destacado por Levitsky e Roberts (2011a, p. 420), desde a criação de estruturas orgânicas próprias, até a adoção de medidas como a redução de exigências de registro eleitoral, expansão de locais de votação, etc., os esforços do governo soaram legítimos para conferir maior peso a uma parcela da população longamente negligenciada em termos políticos²⁹¹.

Contudo, para destacar as controvérsias práticas, em primeiro plano, a interação do governo não é simples com a oposição, *esteja ela à esquerda ou à direita*. Já se noticiou acima – especialmente na exposição dos caminhos percorridos pela Constituinte para a elaboração da Constituição de 2009 – que o governo Morales teve inúmeras dificuldades com grupos políticos divergentes desde a sua primeira eleição, o que fica claro pela existência de episódios como o impasse nos trabalhos da Constituinte, o referendo revogatório de 2007, as demandas autonomistas dos Departamentos da *Media Luna*, etc.

É claro que não se quer afirmar que esses problemas decorrem unicamente de atos e posturas do governo; mas há, por outro lado, nos discursos e nas posições do Executivo uma clara tentativa maniqueísta de afirmar lados “certos” e “errados”, o que somente prejudica a possibilidade de entendimentos e composições. Por exemplo, ao discursar no Congresso do MAS que o indicou para concorrer a um novo mandato, Morales teria afirmado que “[s]e querem nos enfrentar que se unam, que não estejam divididos. *Eles, os da direita*, unidos, e *nós como povo*, unidos. Vamos nos encontrar nas urnas, vamos nos encontrar nas eleições” (EL PRESIDENTE..., 2016, tradução livre, itálico nosso). Adiante, “Morales disse que se outro partido ganhasse as eleições de 2019, o país regressaria ao passado, às políticas de privatizações e a

²⁹¹ Embora os mesmos autores advertam que “[a conclusão sobre] se elas [as medidas] resultam efetivamente em mais democracia participativa, contudo, vai variar de acordo com a capacidade de os movimentos sociais que fizeram o MAS surgir reterem sua iniciativa política independente agora que seus aliados estão no poder” (LEVITSKY e ROBERTS, 2011a, p. 420, tradução livre).

que ‘pouca gente aproveite a riqueza dos bolivianos’” (EL PRESIDENTE..., 2016, tradução livre).

Sua fala denota algumas percepções: em primeiro lugar, a ideia excessivamente simplista de que quaisquer adversários que vencessem as eleições simbolizariam o retrocesso imediato, e que apenas o seu grupo seria o responsável por conquistas do passado recente do país, cuja manutenção seria tarefa vital; em segundo lugar, uma tentativa de apropriar-se de um campo político e apresentar o seu movimento como a “síntese” de toda a esquerda (ou do que seria uma esquerda legítima), fora do qual as únicas alternativas seriam a direita e as políticas neoliberais, negligenciando o fato de que várias outras organizações políticas de esquerda *disputam eleições justamente contra o MAS*.

Essa segunda posição cria diversos empecilhos para a interação do governo com outros grupos de esquerda e setores populares que não possuem identificação com o MAS e seu projeto parcialmente *neodesenvolvimentista*. Quem destaca a contradição é Buenrostro (2015), que aponta que “[n]o âmbito político, o principal problema que enfrenta o governo de Evo Morales é sua relação com os opositores, sejam de direita ou de esquerda”, indicando que “[o] problema maior, parece ser, é o centralismo político que se pretende exercer desde o Estado e que promove um pensamento único de esquerda, dificultando, assim, o dissenso em suas filas” (BUENROSTRO, 2015, tradução livre)²⁹².

²⁹² O autor vai adiante e identifica, a partir de falas do Vice-Presidente Alvaro Garcia Linera (um dos mais importantes ideólogos do MAS), uma tentativa de fusão entre partido/governo, Estado e nação. O risco implicado é a progressiva transformação de adversários políticos em inimigos da pátria e um tal grau de enraizamento do grupo governante nos espaços públicos que qualquer possibilidade de alternância de poder seria impensável (considerando, também, que a incerteza do governante quanto a seu cargo e às vitórias eleitorais é um importante componente da democracia). Veja-se: “O problema teórico com o discurso do Vice-Presidente da Bolívia (e também sociólogo) é que não há nele uma distinção clara entre governo (o MAS), o indígena (a Nação) e o Estado propriamente dito. Na prática, o que há de gramsciano na proposta dilui-se e o que fica em pé é uma concepção de Estado claramente leninista. É válido que um governo eleito democraticamente exerça sua hegemonia tentando plasmar sua ideia de nação através das instituições do Estado. Mas nem um governo nem uma classe podem substituir o conjunto do Estado ou da nação. Não são intercambiáveis. Ao se pretender isso, um governo democrático pode transformar-se rapidamente num autoritário, em que o adversário político deixa de ser uma minoria com direito de expressar-se politicamente como oposição para ser percebido como um inimigo do Estado e, o que seria ainda mais grave, como um inimigo da nação. Uma pretensa identidade completa entre nação, governo e Estado, ou entre a sociedade política (governo) e a sociedade civil (os movimentos sociais), resultaria que a disputa pelo poder não fosse um processo aberto, caracterizado por uma transformação constante da correlação de forças, mas em algo essencialmente concluído e fechado. Já não existiria a incerteza radical que possibilita a democracia. Nesse ponto, já não ficaria muito distante uma versão stalinista do Estado e da sociedade” (BUENROSTRO, 2015, tradução livre).

Essa relação automática pretendida pelo governo entre as suas políticas e o que se poderia chamar de “progresso” – taxando de “retrocesso” de direita, ou “ingenuidade” de esquerda tudo o que possa vir para questionar a orientação oficialista –, tem o intuito de tentar deslegitimar as visões alternativas de sociedade, inclusive as que são provenientes dos movimentos sociais e das organizações populares que enxergaram na Constituição uma possibilidade real de ruptura das bases tradicionais da sociedade boliviana e não estão satisfeitas com o que se viu até o momento²⁹³.

A exemplificação concreta dessa dificuldade está nos constantes embates entre o governo e as distintas nacionalidades indígenas, muito em razão de suas idiosincrasias²⁹⁴. Stefanoni (2010) descreve, por exemplo, a pouca representatividade das nações indígenas no próprio governo²⁹⁵ e a dificuldade de se harmonizar um projeto econômico muito baseado na exploração extrativista de minérios com as diretivas do *viver bem* positivadas pelo constituinte²⁹⁶.

²⁹³ Por isso é que se pode afirmar que “os principais setores que impugnaram as diretivas de Evo não provieram do baluarte tradicional da direita – o bloco regional do oriente boliviano –, *mas das próprias bases sociais do governo*” (BUENROSTRO, 2015, tradução livre, itálico nosso).

²⁹⁴ É fundamental que se esclareça que a menção às “nacionalidades indígenas” não deve ser entendida como alusão a um único bloco homogêneo. Há distintos interesses e composições entre os povos indígenas bolivianos que tornam impossível obter uma voz unívoca e representativa de todas as suas aspirações. Isso pode ser visto no longo conflito entre os próprios indígenas acerca da proteção ao TIPNIS, adiante detalhado, sobre o qual Achtenberg (2013) assim escreve: “Em alguma medida, a controvérsia sobre o TIPNIS reflete tensões subjacentes entre os movimentos sociais da Bolívia, entre os indígenas das terras baixas, que compõem apenas cerca de 10% da população, e camponeses das terras altas (que são associados com as maiorias dominantes Aymara e Quechua, mas se identificam como camponeses), especialmente a respeito de temas ligados à terra” (ACHTENBERG, 2013, tradução livre).

²⁹⁵ Stefanoni (2010) assim se posiciona: “Ainda que o poder executivo tenha promovido uma inovadora política de igualdade de gênero em seu interior, com a paridade entre mulheres e homens no gabinete de ministros, são poucos os indígenas, representados pelo chanceler David Choquehuanca e não mais do que duas ministras. De fato, o debate sobre a descolonização ainda não encontrou uma senda político-institucional clara e as autonomias indígenas – concebidas para populações minoritárias – não são suficientes para dar conta dessa população na Bolívia, onde 60% estão na área urbana e os índios atuam num contexto de múltiplas identidades. A nova lei de gestão pública representa um problema à parte: esse objetivo enfrenta uma série de tensões entre níveis de abstração próprios da filosofia política e sua (raríssima) receptividade institucional. Dificuldade que levou parte do indianismo a denunciar a existência de um ‘entorno blancóide’ sobre o presidente Morales que contribuiria para preservar o colonialismo interno” (STEFANONI, 2010, p. 119).

²⁹⁶ A esse respeito, dada a importância do tema, confira-se excerto um pouco mais longo de Stefanoni (2010) que sintetiza em alguma medida as contradições existentes: “Está claro que o discurso ecopachamámico 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 – especialmente os megaprojetos – a base material do crescimento do PIB: essa atividade explica em 2008 os 40% do crescimento da economia nacional, enquanto que em 2009 foi de 21%. A plataforma tem sido o megaprojeto San Cristóbal, inaugurado em 2007 – controlado pela Sumitomo Corporation do Japão – e em menor medida San Bartolomé, de 2008, cuja gestão está a cargo da Coeur d’Alene Mines Corporation. Assim, após a queda dos preços do estanho nos anos 1980, que acabou com a mineração nacionalizada no país (e com a identidade mi-

Um caso evidente de conflito entre o governo e os indígenas, amplamente noticiado²⁹⁷, está ocorrendo em relação ao projeto de construção de uma estrada de interligação entre os departamentos de Cochabamba e Beni que passará pelo *Território Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure* (TIPNIS). Essa estrada é considerada pelo governo como um projeto de infraestrutura vital para o país. No entanto, os grupos indígenas que habitam a região opõem-se fortemente à sua construção²⁹⁸, dados os impactos que serão causados ao meio ambiente. Achtenberg (2013) noticia que o TIPNIS é o “lar ancestral dos povos Moxeño-Trinitario, Yuracaré, e Chimáne, que possuem esse local de forma coletiva”, e, ademais, “está entre as regiões com maior biodiversidade do mundo” (ACHTENBERG, 2013, tradução livre). Buenrostro (2015) aponta que o parque é “uma das mais importantes reservas naturais do continente”, pelo que a construção da estrada “poderia significar a perda de 610,000 hectares de floresta, equivalentes a 43% da totalidade do parque nacional localizado nos departamentos de Cochabamba e Beni” (BUENROSTRO, 2015, tradução livre).

Como já esclarecido acima, a liberação da construção da estrada vem no bojo das iniciativas para intensificar a exploração das reservas naturais do país, ainda que

neira como eixo da mobilização popular), hoje a Bolívia volta a ser, com orgulho, uma ‘potência mineradora’. Neste momento está pendente a definição das empresas e de que forma será explorado o lítio, sendo que a Bolívia possui uma das principais reservas do mundo e constitui a fonte das renovadas ‘ilusões desenvolvimentistas’. Tudo isso tem propiciado vários conflitos sócio-ambientais, o último exatamente em San Cristóbal, e o próprio chanceler David Choquehuanca declarou que a mineração ‘saqueia e não paga pela água’ que usa em grandes quantidades. Atualmente está sendo redigido um novo código de mineração que aumentará a tributação e adequará os contratos à nova Constituição (que, ademais, estabelece a consulta às comunidades indígenas) e condicionará as remessas para o exterior. 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’. (...) Assim, é possível diferenciar duas grandes correntes no interior do Poder Executivo: uma keynesiana/desenvolvimentista que abarca a maior parte do governo, e uma comunitarista, que, ainda que não tenha muito destaque no gabinete (com exceção do chanceler e do ministro da descolonização), emite um discurso com grande receptividade pública, que, longe de confrontar abertamente o projeto desenvolvimentista (e sustentar suas propostas com um embasamento empírico sério), termina por encobri-lo. O ‘*pachamamismo*’ gera, ao mesmo tempo, uma ideia clara da crise do capitalismo como uma crise civilizatória *tout court* da modernidade ocidental, sem aprofundar as dimensões reais dessa crise e as transformações efetivas nos modelos de acumulação e suas consequências políticas, e, menos ainda, dá pistas sobre possíveis formas de inserção ‘inteligente’ da Bolívia no contexto da globalização capitalista” (STEFANONI, 2010, p. 127-128; 129, itálicos no original).

²⁹⁷ A respeito, confira Ariñez (2015), Achtenberg (2013; 2015b), entre outros.

²⁹⁸ Este é um caso em que se percebe a reiterada estratégia do governo de desqualificar as críticas, mesmo que provenham de grupos de esquerda, taxando-as de ilegítimas, ou representativas de interesses contrários à nação. Segundo Ariñez (2015, tradução livre, itálico nosso), “[a] construção [da estrada] permaneceu suspensa devido à resistência indígena e o Governo denunciou que organizações não governamentais ‘financiadas pelos Estados Unidos’ opõem-se à construção da estrada. Este critério não é compartilhado pelos indígenas dissidentes que habitam a área”.

ao custo dos impactos ambientais que disso decorrerão, refletindo as enormes contradições do projeto econômico do governo boliviano com as aspirações de largas parcelas da população e com a própria orientação firmada pela Constituição de 2009. De acordo com Achtenberg (2015b), a estrada que passará pelo TIPNIS pode ser entendida como uma medida conjugada com a edição do Decreto Supremo n. 2366, de 2015, que regulamenta a Lei de Hidrocarbonetos (Lei n. 3058, de 12/05/2005), cujo artigo 2º, inciso I, abriu a possibilidade de concessões a investidores privados para a exploração das jazidas bolivianas de hidrocarbonetos em parques nacionais e outras áreas protegidas.

Além dos movimentos sociais e da oposição, a relação do governo de Evo Morales com o Poder Judiciário também não tem sido isenta de problemas. Cortez Salinas (2014), ao examinar a decisão da Corte Constitucional que validou o projeto de Lei de Aplicação Normativa que permitiu ao Presidente candidatar-se novamente em 2014, expõe as constantes pressões e a fragilidade prática do Poder Judiciário perante o Poder Executivo na Bolívia, já que, em seu entender, “[e]ntre os países com mais vulnerabilidade e instabilidade [judicial] sobressaem Equador, Bolívia, Argentina, Venezuela e Peru” (CORTEZ SALINAS, 2014, p. 289, tradução livre). Entre outros, o autor noticia que, antes da Constituição de 2009 (a partir da qual os membros do Tribunal passaram a ser eleitos), várias foram as remoções e renúncias forçadas de juízes, sem a designação de novos membros, fazendo com que o Tribunal, assim, trabalhasse por largos períodos sem a sua composição completa, indicando aos magistrados remanescentes que o governo poderia usar medidas para proteger os seus interesses (CORTEZ SALINAS, 2014, p. 289-290). Essa cultura de submissão do Judiciário ao Poder Executivo – como potencial *instituição informal* – ajuda a refirmar a centralidade ocupada pelo Presidente da República.

Para encerrar esta seção do trabalho, em resumo, o que se pretende apontar é que o governo de Evo Morales possui um formidável arsenal normativo constitucional para fazer avançar projetos de transformação da sociedade boliviana. No entanto, tal qual examinado quanto ao Equador, também nesse contexto específico, a despeito de notórias melhoras de indicadores econômicos e sociais, muitos dos acontecimentos prévios e posteriores à promulgação do texto constitucional acabaram por reforçar uma tendência de centralização, conflito e eliminação da dissidência que se opõe fortemente ao intuito declarado pelos constituintes da década passada.

3.3 As implicações democráticas da centralização do poder

No Equador e na Bolívia, o que já foi examinado permite-nos afirmar que tanto o desenho institucional quanto as atitudes concretas (legislativas, políticas, etc.) dos seus governos trazem em si complicações inegáveis que representam obstáculos sérios para a efetividade das propostas de transformação social que suas Constituições em parte enunciam. É ao estudo das implicações para o jogo democrático advindas dessa estruturação centralizada de poder que esta seção do trabalho vai se dedicar nas páginas seguintes.

Começamos, para tanto, com dois esclarecimentos bastante importantes. O primeiro deles aponta que *desenhos institucionais não são a única causa das dificuldades implicadas no convívio democrático*. Levinson (2011), por exemplo, ao explicar o princípio *madisoniano* que orientou a distribuição do poder político na Constituição dos EUA, complementa a *estabilidade institucional* com o necessário oferecimento de *incentivos concretos aos atores políticos* para que observem as normas do sistema²⁹⁹, reconhecendo que as instituições e o ordenamento jurídico, isoladamente considerados, não podem condicionar inteiramente a realidade por serem passíveis de manipulação quando os agentes relevantes (individuais ou coletivos) tiverem razões para não observá-los. Como pontuado pelo autor, “um sistema constitucional efetivo – um que sirva como mecanismo de compromissos políticos – depende, portanto, do sucesso do compromisso sociopolítico subjacente no sentido de que se jogará pelas regras constitucionais” (LEVINSON, 2011, p. 698, tradução livre).

De forma similar, Holmes (2012) atrela a sobrevivência das Constituições à *ligação entre as suas disposições e os interesses de forças sociais poderosas*, as quais, cientes dos benefícios que a sua submissão às regras do jogo democrático

²⁹⁹ “Primeiramente, e de forma óbvia, os atores políticos relevantes devem ter os interesses corretos ou incentivos; eles devem estar motivados a comportar-se de acordo com as regras constitucionais. Chamemos essa condição de *compatibilidade incentivada*. Em segundo lugar, os arranjos institucionais que distribuem o poder nas mãos dos agentes com capacidade de decisão devem eles próprios ser relativamente estáveis. Afinal, se aqueles que se opõem politicamente a resultados constitucionalmente desejáveis puderem obter a autoridade de decidir por meio de um rearranjo ou por ignorar os processos constitucionais de tomada de decisões, então a Constituição tornar-se-á uma mera folha de papel. Chamemos essa condição de *estabilidade institucional*” (LEVINSON, 2011, p. 670, tradução livre). Vide, ainda, mecanismos destacados pelo autor para cooperação política e funcionamento das instituições nos comentários *supra* (n. 32 e 149).

trarão para a realização de suas pretensões, optam por compartilhar o poder político com outros grupos socialmente relevantes³⁰⁰.

Ciente das advertências, entende-se que cumpre, por outro lado, não relativizar em excesso o peso das instituições, como é a lição do próprio Holmes (1993) segundo a qual “as instituições podem fazer diferença mesmo quando não fazem *toda* a diferença” (HOLMES, 1993, p. 123, tradução livre, itálico nosso). Rejeitamos, com isso, relações deterministas e apriorísticas de causalidade ou de preeminência. Para isso, exemplifique-se com a relevância que a distribuição de postos chave no Judiciário (ou na Função Eleitoral, no caso da Bolívia e do Equador) para agentes ligados ao governo assume em termos de funcionamento da democracia, já que tais agentes passam a dispor de competências legais para decidir controvérsias em matéria eleitoral e podem, por sua atuação, tornar mais difícil a competição por parte de grupos opositores. Da mesma forma, a centralização de competências normativas nas mãos do Presidente permite a criação de óbices à participação democrática da cidadania e o favorecimento de grupos de interesses ligados ao governo.

Em suma, se a existência de um regime democrático não se explica unicamente por seus componentes normativos e institucionais, é inegável, sob outro enfoque, que o desenho da distribuição do poder é também importante para a compreensão do funcionamento político e normativo da sociedade³⁰¹.

³⁰⁰ “As Constituições surgem e sobrevivem porque, com uma pequena ajuda de seus amigos do Judiciário, servem aos interesses perceptíveis das forças sociais mais bem organizadas e, por isso, mais poderosas. Quando os poderosos descobrem as vantagens que podem obter ao tornarem o seu comportamento previsível, eles voluntariamente submetem-se a restrições constitucionais. Quando as não-elites ganham influência, de uma forma ou de outra, as elites respondem de forma oportunista por meio da outorga de proteções legais e direitos de participação em troca da cooperação indispensável para os projetos dessa elite. As Constituições democráticas, ou o que pensamos que são, como resultado, aparecem e sobrevivem enquanto as forças sociais mais bem organizadas e poderosas pensarem ser mais efetivo promover seus próprios interesses juntamente com a satisfação dos interesses e com o compartilhamento de influência com as parcelas menos poderosas – mas não totalmente sem poder – da população. (...) As normas constitucionais são ‘cogentes’ apenas quando apoiadas por interesses organizados. Esta não é uma observação cínica. É, antes, uma instrução. Se o que se deseja é que uma norma constitucional vincule o comportamento dos políticos, é necessário organizar-se politicamente para oferecer aos grupos governantes os incentivos para que prestem atenção e aceitem as restrições em sua discricionariedade para o seu próprio benefício e o de todos. Nenhum constitucionalista estratégico delegaria essa enorme tarefa a nove Magistrados que julgam confortavelmente num salão de mármore” (HOLMES, 2012, p. 214-215, tradução livre).

³⁰¹ De forma semelhante à linha teórica aqui seguida, Przeworski (2004a, p. 528) admite o peso das instituições, mas se pergunta até que ponto os fatores “pré-institucionais” (como o nível de renda, as relações efetivas de poder na sociedade, etc.) não seriam até mais importantes para a manutenção e o desenvolvimento da democracia. O autor não chega a uma conclusão definitiva, destacando ser impossível uma análise contrafática que isolasse cada fator para mensurar seu impacto individualizado, enxergando, em suma, que a vida democrática de cada país depende de uma soma de condições, dentre as quais estão as instituições políticas e jurídicas juntamente com aspectos econômicos.

A segunda advertência centra-se na constatação de que *não existe um modelo institucional puro que possa ser considerado infalível*, cujo funcionamento garantirá sempre um resultado democrático *independentemente da realidade concreta* em que será implantado; para dizer de forma distinta, não há uma receita institucional automática de sucesso (presidencialismo ou parlamentarismo; reformas constitucionais com ou sem consulta popular prévia e/ou posterior; fórmula precisa de indicação de membros de órgãos governamentais; etc.) que possa ser aplicada e exportada sem se levar em consideração o contexto sócio-político em que essas instituições jurídicas e políticas operarão³⁰².

Przeworski (2004b), nesse sentido, chega a desenvolver o conceito de *endogeneidade das instituições*, segundo o qual o desenvolvimento de determinado país e o funcionamento de suas instituições são interdependentes e retroalimentados, sendo impossível precisar uma relação de causalidade única que permita identificar o motivo original e primeiro (se as instituições ou o estágio social e econômico atingido pela sociedade considerada) da dinâmica das relações políticas e econômicas³⁰³.

O que se quer afirmar, com isso, é que não se pode partir de premissas absolutistas a respeito do funcionamento de certos arranjos institucionais para apregoar que qualquer variação de modelos pré-concebidos será mais ou menos democrática. O que se pretende realizar, portanto, é o exame daquilo que a seção precedente deste trabalho apontou como tendências de centralização de poder (em termos normativos, políticos, midiáticos, etc.) nas mãos dos Presidentes do Equador e da Bolívia e de seus impactos sobre o funcionamento da democracia nesses países à luz de suas realidades específicas.

Antes disso, porém, é necessário esclarecer o que queremos dizer com *democracia* neste trabalho. Não raro, o adjetivo *democrático* é atribuído a regimes em que apenas existe uma alta participação popular nos assuntos de Estado (geralmente

³⁰² “Devemos ser céticos em nossa crença no poder das instituições e temos que ser prudentes em nossas ações. Projetos de reforma institucional devem ter como seu ponto de partida as condições efetivas da sociedade, não modelos baseados em instituições que tenham sido bem sucedidas noutros locais. Como um ex-ministro brasileiro, Luiz Carlos Bresser Pereira, disse uma vez, ‘as instituições podem, no máximo, ser importadas, mas nunca exportadas’” (PRZEWORSKI, 2004a, p. 540, tradução livre).

³⁰³ Como anotado pelo autor, “no fim, o motor da história é a endogeneidade”, já que, “a partir de algumas circunstâncias iniciais e sob condições invariáveis, a riqueza, a sua distribuição, e as instituições que alocam os fatores e distribuem a renda são mutuamente interdependentes e evoluem em conjunto” (PRZEWORSKI, 2004b, p. 185, tradução livre).

por meio de eleições regulares ou de medidas como referendos e plebiscitos³⁰⁴), sem qualificações adicionais.

Democracia, para esta tese, porém, está muito mais ligada às ideias de *pluralismo* e *diversidade*, no sentido de que distintos grupos políticos³⁰⁵ possam disputar de forma isonômica o exercício do poder em determinado momento³⁰⁶.

Advirta-se, no entanto, que não se despreza a ideia de participação popular e sua íntima relação com a democracia. A participação dos cidadãos é, inegavelmente, um elemento constitutivo dos regimes democráticos na medida em que sistemas participativos asseguram a manifestação plural da diversidade política em sociedades

³⁰⁴ Uma crítica a essa noção de democracia baseada num “majoritarismo” puro pode ser extraída do texto de Letsas (2017), em que o autor, analisando o processo de saída do Reino Unido da União Europeia (o conhecido *Brexit*), faz uma crítica contundente à noção de que seria possível extrair o que seria a “vontade do povo” pela simples votação de sim/não em um referendo. Confira-se: “Por que o país sucumbiu à loucura do majoritarismo, distorcendo a sua integridade constitucional em tantos níveis? Eu acredito que há uma explicação comum para como os três ramos do governo reagiram ao referendo da UE. No centro dessa loucura está uma má compreensão a respeito da natureza da democracia. É a concepção de que há algo como o que ‘o povo deseja’, o que poderia ser expresso num processo de decisão majoritário e tornar-se a fonte da legitimação democrática de normas específicas. Contudo, essa concepção majoritária de democracia é duplamente errada: votar – tanto em eleições gerais quanto em referendos – não é um processo cuja intenção seja revelar os desejos e preferências do povo de forma a que eles possam ser satisfeitos por meio de legislação posterior. Se esse fosse o caso, então não haveria razão para a deliberação racional e a argumentação, que são centrais para qualquer processo democrático. (...) Essa é a razão pela qual, numa democracia, argumentos baseados ‘naquilo que o povo deseja’ não são apenas irrelevantes, mas também ontologicamente espúrios. (...) Argumentos sobre o que ‘o povo deseja’ também são politicamente suspeitos, porque esses subvertem a necessidade de apresentar argumentos racionais de justiça, como se a obtenção de uma maioria eleitoral tornasse essa necessidade obsoleta” (LETSAS, 2017, tradução livre).

³⁰⁵ É relevante enfatizar que Issacharoff (2007) destaca que a democracia não envolve abertura plena para todo e qualquer tipo de discurso. Tratando de países em contextos políticos mais agitados por discursos extremistas (como a Índia, a Alemanha pós-guerra e Israel), no trabalho referido, o autor explora a legitimidade de medidas controle do conteúdo do discurso eleitoral, como acontece na Índia, de controle da existência de partidos, como se deu na Alemanha na década de 1950, e de controle de participação eleitoral (mas não da existência de determinado partido), como em Israel. Isso porque os discursos veiculados por grupos extremistas, muitas vezes, dirigem-se contra a própria existência democrática; para o autor, a regra geral deve ser sempre a liberdade de expressão e de associação, admitindo-se medidas restritivas como exceções em ambientes específicos. Confira Issacharoff (2007).

³⁰⁶ Há autores que acrescentam outros elementos para a compreensão da democracia, cuja exploração exaustiva seria impossível neste trabalho. Sob perspectiva econômica, como já visto, Acemoglu e Robinson (2007) direcionam seu foco sobre a distribuição dos recursos sociais entre os grupos participantes. Os mesmos autores estabelecem uma relação direta entre *igualdade* e *estabilidade democrática*, nos seguintes termos: “Intuitivamente, um nível maior de desigualdade torna a democracia menos atrativa para os ricos, porque ela implicará maiores impostos. (...) O resultado principal é que, em sociedades muito desiguais, a elite pode ter muito a perder com a democratização, ao passo de preferir a repressão como estratégia para impedir a revolução e, ao mesmo tempo, evitar a democratização. Assim, a relação entre a desigualdade e as mudanças de regime é potencialmente não monolítica; sociedades com níveis intermediários de desigualdade são mais propensas a democratizar-se. No entanto, nós mostramos que apenas sociedades com uma desigualdade limitada atingirão a consolidação democrática. Ademais, a instabilidade política é também mais provável em sociedades mais desiguais na medida em que a revolta social reprimida é contabilizada como ‘instabilidade política’ em nossos dados” (ACEMOGLU; ROBINSON, 2001, p. 946; 956, tradução livre). Outros, como Habermas (2003a; 2003b) situam no fluxo comunicacional e na formação de consensos o núcleo da democracia. A lista de perspectivas seria de sintetização impossível nos apertados limites deste trabalho.

pós-tradicionais. O que se afirma, para que não restem dúvidas, é tão somente que a participação, isoladamente considerada, não pode ser o fundamento único da democracia; até mesmo porque não é difícil pensar – e exemplos abundam³⁰⁷ – em regimes altamente participativos fundamentados na tentativa de supressão das oposições à luz da vontade política da maioria de ocasião, inclusive quanto à definição de componentes relevantes da Constituição³⁰⁸.

É nesse sentido, parece-nos, que Przeworski *et alli* (1997, p. 114) declaram que democracias são “todos os regimes que realizam eleições nas quais a oposição tem alguma chance de vencer e tomar posse”, o que põe em destaque a possibilidade de um *desafio eleitoral* efetivo pelas oposições e a relativa *incerteza do grupo governante* quanto à sua permanência no poder como aspectos fundamentais de regimes democráticos³⁰⁹.

³⁰⁷ Gardbaum (2017, p. 13) cita, por exemplo, que o uso reiterado de referendos pelo Presidente da França Charles de Gaulle – uma medida de suposta deferência para com a cidadania – tinha como intuito, em verdade, sobrepor os desejos do Presidente à política partidária, evitando, assim, que ele tivesse que lidar com a difícil relação que mantinha com o Legislativo.

³⁰⁸ Landau (2012), em alusão a processos constituintes, questiona a ideia de que uma alta participação democrática seja garantia da qualidade da Constituição ou de um adequado funcionamento da democracia. Até porque o sistema jurídico, muitas vezes, torna-se a expressão normativa dos impulsos de governos centralizadores que gozam de alto apelo popular em determinado período histórico. Por isso, o autor destaca que “em muitas situações, o desafio central do desenho da política constitucional deve ser encontrar meios de controlar o uso do poder, e, em particular, garantir que indivíduos e grupos poderosos não sejam capazes de usar o processo constituinte para impor projetos unilaterais”, dizendo que o caso boliviano evidenciaria que “altos níveis de participação durante momentos constitucionais podem às vezes ameaçar o processo constitucional e a estabilidade do Estado” (LANDAU, 2012, p. 926, tradução livre). Assim, numa abordagem bastante pragmática, Landau (2012, p. 936) aponta que a política constitucional deveria se interessar muito mais pelo foco realista de evitar os piores cenários (*worst-case scenarios*) ao invés de investir todos os seus esforços para produzir o que chama de melhores resultados possíveis (*best-case outcomes*). É semelhante à crítica feita por Holmes (1993, p. 126) ao referendo que ratificou a Constituição russa na década de 1990, que se valeu da aprovação popular para angariar legitimidade para um documento não debatido e submetido a um simples voto de sim/não, sem esclarecimento quanto a seu conteúdo.

³⁰⁹ Adiante, no mesmo texto, os autores aprofundam um pouco mais o seu conceito. Veja-se: “Definimos a democracia como um regime no qual os cargos governamentais são preenchidos em consequência de eleições competitivas. Um regime é democrático somente se a oposição estiver autorizada a competir, vencer e tomar posse nos cargos. Na medida em que centramos nosso foco nas eleições, essa é, obviamente, uma definição minimalista. Essa definição tem duas partes: ‘cargos’ e ‘competição’. Em nenhum regime todos os cargos governamentais são preenchidos em decorrência de eleições. O que é essencial para considerar um regime como democrático é que dois tipos de cargos sejam preenchidos em eleições: o cargo de chefe do executivo e as cadeiras do corpo legislativo. A disputa ocorre quando existe uma oposição que tem alguma possibilidade de chegar ao governo em decorrência das eleições. Tomamos quase que literalmente a máxima de Przeworski segundo a qual ‘a democracia é um sistema no qual os partidos perdem eleições’ (...). A disputa, por sua vez, envolve três aspectos: 1) incerteza *ex ante*, 2) irreversibilidade *ex post*, e 3) repetibilidade. Por ‘incerteza *ex ante*’ queremos dizer que há uma probabilidade de soma positiva de que ao menos um membro da coalização situacionista possa perder seu cargo numa rodada eleitoral em particular. (...) Por ‘irreversibilidade *ex post*’ entendemos a garantia de que o vencedor das eleições, seja lá quem for, esteja autorizado a tomar posse em seu cargo. O resultado das eleições deve ser irreversível sob a democracia mesmo se a oposição vencer. (...) Uma última característica da disputa é a de que se deve esperar que as eleições se repitam. Quem

Issacharoff (2014) tem visão parecida. O autor define a democracia, de forma sintética, “antes e acima de tudo[,] como a capacidade de contestar a autoridade governamental estabelecida e reivindicar um mandato para uma nova coalização de governo, a qual, por sua vez, será também objeto de contestação futura por novos rivais objetivando o apoio do eleitorado” (ISSACHAROFF, 2014, p. 18, tradução livre).

Nas duas concepções – à cuja noção geral filia-se este trabalho – é fundamental a *possibilidade efetiva de alternância de poder*³¹⁰, como manifestação da pluralidade de opções de governo e de ideias, para que se possa considerar determinado sistema político como democrático.

As complicações aparecem precisamente quando barreiras semelhantes às examinadas na seção precedente são criadas para entrincheirar determinada força política no poder, independentemente de tal ocorrer por meios conformes ou contrários à Constituição. E, distintamente do que se poderia pensar, tentativas (legais ou ilegais) de perpetuação no poder acabam sendo contribuições inestimáveis para a *instabilidade* do sistema político, visto que, num contexto como esse, a expectativa de *reciprocidade de condutas*³¹¹ joga contra a pacificação dos grupos em conflito.

Prosseguindo, assim como altos níveis de participação não garantem a democracia, também a formalidade jurídica, isoladamente considerada, não se presta a

quer que seja que vença as eleições hoje não pode utilizar o cargo para impedir que as forças políticas adversárias vençam na próxima ocasião” (PRZEWORSKI *et alli*, 1997, p. 131-132, itálicos no original).

³¹⁰ Embora a alternância de poder, por si só, também não seja critério definidor exclusivo da democracia. Advirta-se que não há prejuízos ao funcionamento de um regime democrático, em nossa visão, se essa alternância não se der na prática em situações nas quais o grupo governante goze de alto respaldo popular e vença reiteradamente eleições livres e justas. Essa é a ponderação feita por Varol (2015, p. 1684, nota de rodapé n. 40), em que o autor destaca dois aspectos complementares, quais sejam: (a) em linha de consonância com o aqui defendido, que governos que deixam a sua população altamente satisfeita podem ter sucesso reiterado em eleições competitivas; e (b) que regimes autoritários (como o Irã, no entender do autor) também podem ser marcados por eleições competitivas e vitórias eleitorais da oposição, com transmissão pacífica de poder (ou seja, com alternância, mas sem democracia).

³¹¹ Essa reciprocidade, num regime democrático, é a que permite que um grupo entregue pacificamente o poder a seus adversários políticos diante da expectativa de que será objeto da mesma deferência quando for vitorioso na disputa eleitoral. A reiteração dessa postura – *repeat play*, na expressão de Levinson (2011) e Issacharoff (2014) – é que permite a previsibilidade dos comportamentos, já que, para Varol (2015, p. 1718), como não se sabe como cada agente vai se comportar no futuro, as possibilidades de antever as interações sociais dão-se pelo exame do que se fez no passado em circunstâncias semelhantes e pela expectativa de que as mesmas condutas sejam repetidas futuramente. Se esse ciclo é bem sucedido, cria-se, para Przeworski (2005, p. 269), um *equilíbrio democrático* que, por sua vez, possibilita a operação de uma *cultura democrática* que facilita o funcionamento da democracia (embora o autor destaque que essa cultura não é o aspecto determinante para a geração do equilíbrio), na medida em que reduz os cálculos dos agentes envolvidos sobre custos e benefícios de seguir as regras do jogo. No entanto, num quadro em que as tentativas de enraizamento no poder pelas forças políticas em disputa passam a ser predominantes, esse equilíbrio e essa cultura não se manifestam na mesma proporção, emergindo a perspectiva de que seus oponentes farão o mesmo quando tiverem oportunidades semelhantes. É o que Przeworski *et alli* (1997, p. 120-121) querem dizer ao apontar que o aprendizado político “é uma faca de dois gumes”.

esse papel; é possível que governos poderosos com maiorias legislativas de ocasião (e, de forma opcional, com grande aprovação popular) instituíam ônus desproporcionais para que os grupos opositores vençam as eleições, reduzindo, assim, a possibilidade de alternância de poder. E tal empreitada pode ser levada adiante mediante o uso de mecanismos *lícitos ou ilícitos* que favoreçam institucionalmente os atuais ocupantes do poder.

A tendência contemporânea, inclusive, é que as forças políticas que pretendam monopolizar o exercício do poder criem barreiras que são erigidas em fiel obediência às prescrições formais da Constituição, no exercício do que a literatura tem chamado de *constitucionalismo abusivo*.

Ao escrever sobre o constitucionalismo abusivo, Landau (2013) indica que se trata de uma das preocupações mais atuais da teoria constitucional, uma vez que tem sido cada vez mais comum “o uso de mecanismos de mudança constitucional – emendas e substituições constitucionais – para limitar a democracia” (LANDAU, 2013, p. 191, tradução livre). Uma ideia geral sobre o funcionamento desses mecanismos é dada pelo autor nas seguintes palavras (LANDAU, 2013, p. 191, tradução livre):

Enquanto métodos tradicionais de supressão da democracia, como golpes militares, têm declinado há décadas, o uso de ferramentas constitucionais para criar regimes autoritários ou semiautoritários é crescentemente presente. Presidentes e partidos incumbentes poderosos podem pôr em marcha mudanças constitucionais de forma a torná-los muito difíceis de substituir e a impedir ameaças de instituições pensadas para fiscalizar o exercício do poder, como as cortes. As Constituições resultantes ainda parecem democráticas à distância e contêm muitos elementos que não são diferentes daqueles encontrados em Constituições liberais democráticas. Mas de perto, elas foram substancialmente modificadas para limitar a ordem democrática.

Observa-se que esse é o caso de muitos dos mecanismos usados pelos governos do Equador e da Bolívia que foram destacados acima (como nas indicações do Executivo para postos chave do Estado, inclusive na Função Eleitoral; controle da mídia e acesso desproporcional aos meios de comunicação; possibilidades de reeleição ilimitadas; constante realização de referendos e plebiscitos sem aceitação de decisões tomadas anteriormente; etc.). Na generalidade das situações, a obediência formal ao ordenamento jurídico empresta ares de legitimidade a medidas de constrangimento e contenção às oposições políticas, e que dão ensejo à perpetuação dos grupos dirigentes no poder.

No Equador, a aprovação de uma Constituição evoluída em matérias de direitos, mas bastante centralizadora (com clara prioridade institucional do Executivo) contou com aprovação da população e ampla aceitação da Assembleia Constituinte. De

semelhante modo, as emendas constitucionais que garantiram a possibilidade de reeleição ilimitada do Presidente a partir de 2021 foram promulgadas com observância estrita do procedimento estabelecido na Constituição, e se deram após manifestação favorável da Corte Constitucional (que julgou inaplicáveis ao caso as disposições que impunham a participação popular).

Especificamente quanto a esse ponto (aumento das oportunidades de reeleição imediata do Presidente), é de se dizer que a clara interferência no equilíbrio político do país transmite uma sensação de contradição óbvia com a democracia. Mas seria essa contradição também uma violação à Constituição (que, afinal de contas, estipula o princípio democrático de governo como um de seus fundamentos, como visto no Capítulo 2)?

Entendemos que sim, e uma explicação para essa incompatibilidade é dada pela teoria da *substituição da Constituição*³¹², desenvolvida pela Corte Constitucional da Colômbia na Sentença C-141/2010, que invalidou a tentativa do então Presidente Álvaro Uribe de obter uma segunda reeleição. A nosso sentir, como veremos, a teoria é plenamente aplicável ao contexto constitucional vivido no Equador (e, mais recentemente, na Bolívia)³¹³.

³¹² Uma explicação aprofundada sobre o tema é encontrada em texto de Bernal (2013) que se dedica a esmiuçar a base teórica usada pela Corte Constitucional da Colômbia para declarar a inconstitucionalidade de emendas aprovadas segundo o procedimento constitucional correto (ou seja, isentas de inconstitucionalidade formal ou procedimental) num contexto em que a Constituição não possui cláusulas pétreas. Após expor sumariamente as partes constitutivas da teoria e identificar as possíveis críticas à sua aplicação, o autor entende que há bases razoáveis para a doutrina, em especial em países *hiperpresidencialistas*. Para isso, propõe uma formulação teórica que não há nos julgados da Corte, e que parte de duas premissas, uma conceitual e outra normativa. Pela premissa conceitual, deve-se aplicar a teoria da substituição da Constituição se um dos elementos definidores da norma fundamental – direitos fundamentais, separação de poderes e *rule of law* – estiver sob ameaça de supressão. Pela premissa normativa, deve ser declarada inconstitucional a emenda que ameaçar os elementos de institucionalização da democracia deliberativa. Será a conjugação dos dois elementos (alteração de caráter definidor em prejuízo da democracia deliberativa) que ensejará o impedimento da emenda. Ao final, o autor propõe, ainda, uma aplicação proporcional das duas premissas (ou regras, como chama) para *balancear* a aplicação, defendendo uma atuação contida das Cortes.

³¹³ Isso se extrai de um dos trechos escritos por Bernal (2013) em que se encontra a fundamentação da teoria no específico contexto de reformas pensadas para aumentar o poder do Presidente em países hiperpresidencialistas. Tratando do caso colombiano (que é semelhante às situações do Equador e da Bolívia nesse particular), assim se posiciona o autor: “Desde a criação da República, o sistema político colombiano tem sido hiperpresidencial. A própria Constituição estabelece uma distribuição de poderes entre o Presidente e o Congresso que favorece ao primeiro. Essa preeminência histórica do Presidente, que possui legitimidade democrática em toda a América Latina, dado que ele é eleito diretamente pelos cidadãos em elementos que são independentes das eleições para o Congresso, tem crescido como resultado da perda da estrutura do sistema partidário. (...) Nessas condições, não é improvável que um Presidente consiga obter maiorias necessárias no Congresso de forma a passar a emenda descrita em nosso experimento imaginativo. Confrontada com essa possibilidade, a nossa intuição nos diria que algo como a teoria da substituição constitucional seria justificável. Essa doutrina protegeria a integridade das garantias constitucionais de direitos e democracia do risco de manipulação num ambiente

A substituição da Constituição, segundo as palavras usadas pela Corte Constitucional da Colômbia, implica o seguinte (tradução livre):

As diferenças fundamentais que distinguem o juízo de substituição do juízo de intangibilidade e do juízo de violação de um conteúdo material da Constituição consistem em que a premissa maior do juízo de substituição não está especificamente plasmada num artigo da Constituição, senão que é toda a Constituição entendida à luz dos elementos essenciais que definem a sua identidade. Ademais, o juízo de substituição não tem por objeto constatar uma contradição entre normas – como sucede tipicamente no controle material ordinário –, nem se verifica se se apresenta a violação de um princípio ou regra intocável – como sucede no juízo de intangibilidade –, senão que mediante o juízo de substituição (a) aprecia-se se a reforma introduz um novo elemento essencial na Constituição, (b) analisa-se se este substitui àquele originalmente adotado pelo constituinte e, depois, (c) compara-se o novo princípio com o anterior para verificar não se são distintos, o que sempre ocorrerá, mas se são opostos ou integralmente diferentes, a ponto que resultem incompatíveis.

Em sua sentença, a Corte amparou-se na centralidade do *pluralismo* para o funcionamento da democracia, e afirmou que seria inconstitucional uma emenda que pretendesse alargar o período do Presidente no poder para doze anos diante do risco de incrementar em demasia a concentração de poderes. O exercício excessivamente longo do mandato pelo Presidente poderia refletir no inchaço de suas indicações para outros órgãos do Estado (fiscalizadores, reguladores, etc.), aparelhando as instituições e criando um desequilíbrio no sistema em seu favor³¹⁴. Por isso, a proposta, em verdade, atentaria contra um elemento identificador da Constituição colombiana (o

hiperpresidencial. (...) É difícil de aceitar que um sistema hiperpresidencial, em que as minorias opositoras têm menor probabilidade de exercer controle político efetivo sobre o Presidente, seja um sistema de instituições democráticas em bom funcionamento. É fácil entender porque, num cenário político como o descrito, a Corte Constitucional desempenhou um papel que não tem nada a ver com a ideia original sobre esse tipo de Cortes apoiada por Hans Kelsen em seu famoso ensaio de 1929 sobre a jurisdição constitucional. Com grande apoio popular, a Corte Constitucional começou a exercer formas inovadoras de controle sobre o governo com o propósito de compensar a predominância do Presidente e o déficit de controle por parte do Congresso. O controle judicial do conteúdo das emendas constitucionais sob o pálio da doutrina da substituição da Constituição é uma dessas novas formas de controle” (BERNAL, 2013, p. 351-352, tradução livre).

³¹⁴ “Por conta da autorização da reeleição por uma só vez, a Colômbia aparece situada no limite máximo de permanência de uma mesma pessoa no cargo de Presidente, pois, segundo a experiência de países com sistemas presidenciais estritos, a doutrina e a própria história institucional demonstram que oito anos de mandato presidencial constituem um limite além do qual existem sérios riscos de perversão do regime e da estrutura definida pelo Constituinte (...). Assim, a eventual prolongação do mandato presidencial até doze anos suporia a ruptura do equilíbrio entre a figura do Primeiro Mandatário, investido de relevantes poderes pelo sistema de governo presidencial, cujas atribuições de nomeação resultam reforçadas e cujo período coincide com os dos funcionários dos distintos organismos de controle e judiciais que designou ou que foram eleitos a partir de listas tríplices por ele propostas, diante do papel que cumpririam esses organismos de controle encarregados de assegurar o sistema de freios e contrapesos em relação ao poder presidencial” (tradução livre).

princípio democrático) e desvirtuaria a ideia de alternância de poder³¹⁵ tão cara à democracia.

A semelhança da tentativa de Álvaro Uribe com o caso equatoriano (e com as recentes empreitadas levadas adiante pelo governo boliviano) são imensas, e denotam quão nocivas para uma democracia marcada pela (possibilidade de) alternância de poder são as modificações constitucionais que incrementam os mandatos presidenciais. Infelizmente, contudo, no Equador, as modificações foram referendadas pela Corte Constitucional (inclusive no que tange à dispensa de convocação do eleitorado para opinar sobre o tema), sendo inviável, no caso boliviano, ao menos durante a escrita desta tese, imaginar qual será a solução para o impasse político criado com a derrota do governo no referendo realizado em 2016 e com suas recentes declarações de que tentará sobrepujar esse resultado.

Seguindo no exame das violações ao princípio democrático, estão no mesmo patamar as leis que restringem o dissenso nos meios de comunicação (Lei Orgânica de Comunicação), que limitam a intervenção popular nos assuntos de governo (Lei Orgânica de Participação Cidadã), que não atribuem caráter vinculante às opiniões manifestadas pelos povos e nacionalidades indígenas em consultas alusivas a projetos de exploração econômica em seus locais de moradia (Lei de Mineração), entre outros, as quais foram, *todas*, aprovadas em fiel obediência ao procedimento legislativo estipulado pelo texto constitucional, com votação favorável da ampla maioria na Assembleia Nacional.

³¹⁵ “O princípio democrático constitui um elemento essencial da Constituição de 1991, e se desprende do texto constitucional que a Colômbia é uma democracia participativa, representativa e pluralista, traços definidores ligados indissolavelmente à realização de eleições transparentes, periódicas, inclusivas, competitivas e igualitárias, donde a ideia mesma de representação está ligada, portanto, a períodos fixos e a eleições periódicas, em que a alternância adquire uma dupla dimensão: (i) como eixo do esquema democrático em que toda autoridade é rotatória e não estão previstos cargos de eleição popular vitalícios; e (ii) como limite ao poder político; e, se bem que a reeleição imediata introduzida pelo Ato Legislativo 02 de 2004 não configurava uma substituição da Constituição, porque, em todo caso, contemplava-se um limite absoluto ao término do exercício do poder por parte do Presidente da República e se mantinham as eleições periódicas para a provisão deste cargo, um terceiro período no exercício do poder que fosse o resultado de uma segunda reeleição presidencial desvirtuaria o princípio de alternância, já que manteria no poder uma mesma pessoa e importaria a reprodução de uma mesma tendência política e ideológica durante um lapso maior ao que é julgado razoável de acordo com as regras de funcionamento de um regime presidencial típico e àquilo que o próprio constituinte colombiano estabeleceu, tanto na versão original da Carta de 1991, como na reforma validamente introduzida mediante o Ato Legislativo N. 02 de 2004. Essa afetação do princípio de alternância projetaria consequências sobre as finalidades de índole constitucional que por seu intermédio são perseguidas e, em concreto, as possibilidades das minorias e da oposição sofreriam notável menoscabo, pois teriam que postergar as suas legítimas expectativas por um período adicional, no qual, de novo, impor-se-iam as equipes e as teses já ensaiadas ao longo de oito anos” (tradução livre).

Considere-se, por fim, que mesmo as medidas mais presumivelmente contrárias ao ordenamento jurídico – como a cassação dos membros do Congresso e a interrupção dos mandatos de juízes do Tribunal Constitucional, ocorridos no conturbado ano de 2007 – foram adotadas sob uma roupagem de licitude, já que foram precedidas de votação formal da Assembleia Constituinte (investida, segundo se argumentou, de caráter “plenipotenciário”).

A situação boliviana, apesar de menos problemática, também dá sinais de progressivo centralismo presidencial e reação ao dissenso sob ares de legitimidade. Lá, a despeito da inexistência de reformas constitucionais posteriores e de um maior equilíbrio na divisão de poderes arquitetada pelo texto constitucional, a interpretação conferida à disciplina do mandato presidencial pelo Tribunal Constitucional Plurinacional deu ensejo a uma segunda reeleição de Evo Morales em aparente contradição com as disposições constitucionais transitórias que regulamentavam a passagem do sistema constitucional anterior para a ordem da Constituição de 2009. Assim, o atual Presidente, mesmo que não consiga novos artifícios jurídicos para ocupar um novo mandato, terá permanecido cerca de quatorze anos no poder.

Ainda em termos eleitorais, o referendo que consultou o eleitorado sobre a proposta de modificação da Constituição para se retirar os limites às chances de reeleição indefinida do Presidente foi também realizado sob os auspícios das normas vigentes e supervisão das autoridades competentes; de semelhante modo, a discussão quanto às medidas que o MAS pretende tomar para superar a derrota neste referendo sempre se valem de uma linguagem de licitude (reinterpretação da Constituição, nova consulta convocada de forma distinta, renúncia para que não incida a proibição constitucional, etc.), sem recorrer à retórica abertamente autoritária de regimes ditatoriais.

Normas editadas sem a participação da cidadania e que apontam em sentido contrário à proteção da natureza estampada na Constituição (como o Decreto Supremo 2366), medidas concretas tomadas contrariamente à opinião das comunidades afetadas (como o empreendimento rodoviário no TIPNIS), a difícil relação mantida com a oposição à direita e à esquerda (com a cassação de candidaturas de opositores por uma Função Eleitoral repleta de representantes pró-governo, a polarização do discurso para retirar legitimidade de pleitos e críticas da oposição indígena, etc.), entre outros, também são exercidas dentro dos limites previstos pelo ordenamento jurídico, com o objetivo de afastar quaisquer questionamentos em relação à legitimidade das

ações governamentais (mesmo que essas posturas sejam evidentemente contrárias àquilo que deu ensejo ao próprio processo constituinte ou estejam em conflito com pressupostos constitucionais, dentre os quais está a participação coletiva na tomada de decisões, o pluralismo e a democracia).

Verifica-se, com isso, a nosso sentir, uma aproximação cada vez maior das práticas desses governos com aquilo que regimes de *autoritarismo discreto* ou *furtivo* (*stealth authoritarianism*) realizam, valendo-se do próprio ordenamento jurídico para atrapalhar o caminho a ser percorrido por seus adversários políticos, já que a mera compatibilidade de normas e atos governamentais com o ordenamento jurídico não garante o seu caráter democrático, segundo se entende neste trabalho.

O tema é largamente analisado pelo texto de Varol (2015), que centra suas atenções exatamente sobre essa nova modalidade de exercício autoritário do poder, a qual, segundo o autor, é muito mais difícil de ser combatida pelas ferramentas democráticas tradicionais do que os regimes abertamente autoritários em decorrência de sua aparência de legalidade³¹⁶ (VAROL, 2015, p. 1685). A oposição a esse tipo de regime é, também, altamente custosa, especialmente diante de feições não apenas restritivas, mas conjugadas com reformas de cunho democrático, que suscitam apoio popular interno e de atores do plano internacional³¹⁷.

³¹⁶ Isso se dá, justamente, porque, como já dito, a linha que separa regimes democráticos e não democráticos é tênue. Partido dos modelos puros de autoritarismo e democracia, Varol (2015, p. 1681-1684) aponta que é cada vez mais comum a existência de regimes que ficam no meio termo entre esses polos opostos. Veja-se a apresentação geral de suas características: “Autores têm nominado esses regimes de ‘autoritarismo competitivo’, ‘autoritarismo eleitoral’, ‘semiautoritarismo’, ‘regimes híbridos’ ou ‘Frankenestados’. A despeito de algumas diferenças de definição entre esses rótulos, a maioria traz as mesmas características: a competição eleitoral multipartidária é real, mas injusta, porque os incumbentes desfrutam de vantagens sistemáticas em relação a seus oponentes. Como resultado, os incumbentes tendem a permanecer no poder indefinidamente, e um objetivo central da democracia – eleições competitivas e a alternância de poder – torna-se significativamente prejudicada. (...) O autoritarismo disfarçado refere-se ao uso de mecanismos legais que existem em regimes com credenciais democráticas favoráveis para fins antidemocráticos” (VAROL, 2015, p. 1683-1684, tradução livre).

³¹⁷ “O autoritarismo disfarçado torna-se até mais palatável onde o regime conjuga práticas autoritárias furtivas com reformas democráticas desejadas. Em complemento, a existência de um espaço limitado para a oposição política e para as discordâncias podem criar a ilusão de competitividade política e escolhas eleitorais significativas entre os atores políticos em competição. A ilusão da possibilidade de escolha pode pacificar a comunidade política mediante a permissão de que os cidadãos experimentem a participação no processo democrático, sem lhes prover uma oportunidade efetiva de retirar os incumbentes do poder. (...) O autoritarismo disfarçado também aumenta os custos de detecção e sanção por parte de atores globais. As práticas autoritárias desse tipo transformam o ordenamento legal doméstico de forma a fazê-lo parecer consistente com as expectativas normativas dos atores internacionais. Reconfigurações sutis da ordem existente pelo uso de práticas autoritárias furtivas são mais difíceis de perceber do que as largamente condenadas práticas autoritárias que retratam um regime abertamente repressivo com amplo controle governamental. (...) Além disso, a adoção de reformas democráticas pode ajudar os incumbentes a construir alianças com instituições internacionais, as quais, a seu turno, incrementam a legitimidade do regime” (VAROL, 2015, p. 1732-1733, tradução livre).

O autor identifica vários meios de manipulação (lícita) do ordenamento jurídico que são empregados por governos interessados em minar as possibilidades da oposição em conjunto com uma menor reação interna e externa em sentido contrário. Isso se dá, entre outros, na forma de estruturação do Poder Judiciário e na distribuição dos poderes de indicação de juízes; na estipulação de leis ostensivas de proteção à honra e responsabilização dos meios de comunicação, que podem servir para controlar uma imprensa hostil e limitar as críticas ao governo; na adoção de reformas eleitorais que afetem o funcionamento dos partidos políticos³¹⁸, modifiquem as normas de registro eleitoral, estipulem cláusulas de barreira, redistribuição de distritos, etc., com o objetivo de dificultar a atuação da oposição; no uso de mecanismos financeiros do Estado para a concessão de favores fiscais e financeiros a grupos aliados ao governo (algo visível em relação à mídia e aos contratos de publicidade governamental); entre vários outros (VAROL, 2015, p. 1687-1713).

Essa breve descrição lança luzes sobre muitas das dificuldades atualmente vividas nas práticas e no direito do Equador e da Bolívia. O risco, que sempre deve ser combatido, é de que regimes que nasceram a partir de legítimas demandas de mudança social (e que inquestionavelmente adotaram medidas para remediar muitas das graves mazelas desses países) convertam-se em governos que exerçam cotidianamente esse tipo de autoritarismo disfarçado e caminhem para reduzir as potencialidades democráticas tão cuidadosamente gravadas em suas Constituições.

3.4 Os limites à autodeterminação dos Estados: a globalização econômica e jurídica como fator de padronização de condutas

Os desenhos institucionais e o contexto político interno de cada país, como apontado acima, não são a única explicação para os problemas que aqui se quer

³¹⁸ É difícil exagerar a relação entre os partidos políticos e o funcionamento sadio de uma democracia. Gardbaum (2017), como já citado acima, atribui importância similar ao moderno sistema partidário e às demais instituições constitucionais (como a cláusula de separação de poderes), a ponto de afirmar que “o compartilhamento e a divisão de poderes entre os partidos políticos em vários tipos de sistema eleitoral é ao menos tão importante em como o governo operará em termos de dispersão e concentração de autoridade quanto as separações institucionais em si” (GARDBAUM, 2017, p. 35, tradução livre). Por isso é que reformas eleitorais e o controle da Função Eleitoral tornam-se tão impactantes quanto aqui destacado.

identificar. Além das contradições evidentes entre os projetos constitucionais do Equador e da Bolívia e a estrutura de poder que ensejou as práticas políticas, legislativas e jurídicas que vêm sendo adotadas pelos seus governos na última década – o que têm causado um profundo cisma entre os últimos e suas bases sociais, além de aumentar paulatinamente a distância entre o que se pretendia no momento constituinte e o que veio a se lograr posteriormente –, é relevante anotar que muitas das intenções iniciais que guiaram a elaboração das Constituições na primeira década deste século esbarram noutra esfera de dificuldades, não mais internas e nem controláveis unicamente pelo direito construído pelo Estado, mas ligadas à forma de inserção internacional subordinada dos países andinos num mundo econômica, política e juridicamente cada vez mais interligado.

Parece claro que as Constituições latino-americanas recentes apostam alto na transformação das condições materiais de suas sociedades por um modelo de efetivação de direitos dependente da presença do Estado em vários aspectos da vida econômica e social. Até como forma de reação ao período neoliberal precedente, esses textos constitucionais conferiram grandes prerrogativas regulatórias e produtivas ao Poder Público, especialmente em relação às suas abundantes riquezas minerais.

O problema é que esse reforço do papel do Estado entra em choque com a perceptível crise da soberania estatal e dos instrumentos de atuação efetivos postos à disposição dos governos nacionais, em vistas da modificação estrutural dos elementos constitutivos *povo, território e poder*, a qual ainda não tem uma perspectiva de equacionamento definitivo.

Para o interesse deste trabalho, as crises que envolvem o território e o poder político serão abordadas³¹⁹.

Em primeiro lugar, manifesta-se contemporaneamente uma clara crise do *território do Estado*. A sociedade contemporânea, a partir da segunda metade do século XX, tem assistido a um progressivo e incessante processo de relativização do território estatal, não mais apenas como fundamento da soberania³²⁰, senão que, também, para

³¹⁹ A respeito da crise no elemento *povo*, confira Dobner (2010, p. 146-147).

³²⁰ Preuss (2010, p. 34-35) afirma que, num primeiro estágio, o território foi um elemento definidor da existência do Estado e do direito modernos, intimamente ligado à afirmação da soberania nos séculos XVI e XVII. O mesmo autor pondera, contudo, que, no transcurso da modernidade, os territórios perderam paulatinamente a sua centralidade para o exercício da soberania em decorrência de uma mudança radical que se deu com a edição das Constituições modernas, que substituíram o território pelo *povo* (com a ideia da representação e o princípio do autogoverno) como pilar básico em que se apoiaria o exercício do poder político. Esclareça-se, no entanto, que o processo de criação do Estado moderno

a operação do direito. As fronteiras, cada vez mais, passaram a ser porosas, e os eventos e decisões que ocorrem nas mais diversas partes do planeta espalham a sua influência sem respeitar limites estatais estritos.

Dobner (2010, p. 144-145) chega a destacar que estaria em curso não apenas uma crise *no* território³²¹, pela perda de relevância das fronteiras nacionais para fins de incidência das normas jurídicas, como também uma crise *do* território, não mais visto unicamente em sua dimensão físico-espacial, em virtude da emergência de novos *espaços* “não geográficos”, como o ambiente virtual digital da Internet. Com isso, fica cada vez mais difícil isolar as sociedades de repercussões recíprocas de normas jurídicas editadas em cada local.

A perda de centralidade do território nacional para a operação do direito é acompanhada por um segundo elemento de abalo, a que poderíamos chamar de *crise do poder do Estado*. Essa crise do poder manifesta-se, para o que aqui nos preocupa, por meio da gradativa *perda da centralidade do Estado para a produção do direito*.

Obviamente, não se está afirmando que os Estados não importam mais e que as ordens transnacionais e internacionais ocuparão o seu lugar de forma definitiva³²². Até porque os recentes eventos políticos e eleitorais, sobretudo na Europa e nos Estados Unidos, têm apontado para um recrudescimento do protecionismo econômico, do nacionalismo, da força de separação representada pelas fronteiras, etc., o que coloca em xeque a afirmação da inevitabilidade da integração mundial aberta que seus proponentes há não muito tempo apresentavam como irreversível³²³.

No entanto, parece ser inegável que mesmo num ambiente político de revalorização de fronteiras e de nacionalismo (o que não se sabe se é momentâneo ou permanente), o Estado não é mais o único ator – e, segundo alguns pesquisadores, nem mesmo o mais relevante desses atores (PREUSS, 2010, p. 38; NEVES, 2013, p.

e das Constituições nos distintos países ocidentais não foi baseado num mesmo modelo, como ilustrado na exposição de Rosenfeld (2010, p. 149-183).

³²¹ Em linhas sintéticas, o processo de crise *no* território – usando a linguagem de Dobner (2010, p. 144) – é assim tratado por Preuss (2010, p. 38, tradução nossa): “É um lugar comum, atualmente, entender que a porosidade das fronteiras, a extensão e a intensidade de interações ‘transfronteiriças’ e dos movimentos de capitais, pessoas, bens, serviços, informação, símbolos e ideias geraram padrões e instituições sociais transnacionais que estendem as dimensões espaciais das relações sociais através das fronteiras estatais; em muitos aspectos, [o território] tornou-se global”.

³²² Destaque-se, ademais, como pontuado adiante, que os Estados ainda são a forma de organização política que confere alguma medida *legitimidade popular* à produção do direito diante da ausência de mecanismos democráticos efetivos nas ordens transnacional e internacional.

³²³ A respeito, confira Posner (2017).

297) – a produzir direito. Trata-se, segundo Teubner (2010, p. 331-332), da necessidade de repensar os cinco pressupostos básicos do direito moderno para que se compreenda o processo de “constitucionalismo societal” contemporâneo³²⁴.

É inquestionável, portanto, que o tratamento de problemas jurídico-constitucionais na *sociedade policêntrica* é cada vez mais realizado por instituições além (interna e externamente) dos Estados nacionais, o que é motivo, inclusive, de conflitos atuais causados por reações variadas de governos de cunho nacionalista que atacam o direito e as instituições internacionais. Organismos internacionais típicos (como as Nações Unidas) conjugam-se com outras institucionais supranacionais (como o Mercosul ou a União Europeia), e com regimes jurídicos não mais centralizados em organizações com personalidade própria e definida (algo a que alguns autores chamam de “ordem transnacional”³²⁵).

A questão que emerge desse contexto é que a legitimidade do direito moderno sempre foi intimamente relacionada com a estrutura desses Estados e com os seus mecanismos políticos³²⁶ de construção das normas jurídicas, mesmo em se tratando do tradicional direito internacional público. A Constituição e a busca por sua legitimidade democrática, amparada na ideia de que a elaboração do direito fundamentava-se no poder exercido pelo *povo*, após muita luta³²⁷, substituíram há muito o território

³²⁴ Uma crítica ao conceito de Constituições civis, a partir da teoria sistêmica, pode ser vista em Neves (2013, p. 111-113). Wahl (2010, p. 240-241) também critica o conceito, por considerar que as “Constituições civis” estão esvaziadas do caráter político fundamental de qualquer Constituição. Uma possível resposta a tal constatação pode ser encontrada em Teubner (2003, p. 11), para quem “[a] relativa distância à política internacional e ao direito internacional não preservará o ‘direito mundial sem Estado’ de uma repolitização. Muito pelo contrário: justamente a reconstrução de (trans)ações sociais e econômicas como atos jurídicos globais solapa o caráter apolítico do direito global e fornece dessarte o fundamento da sua repolitização. Ela, porém, ocorrerá previsivelmente sob novas formas, pouco conhecidas até agora”.

³²⁵ Teubner (2010, p. 331-332) destaca a existência dos *regimes regulatórios transnacionais* (*Transnational regulatory regimes*), com lógicas jurídicas específicas para determinados campos da atividade humana, como parte do processo de diferenciação interna ao direito; e, ainda, de *regimes “privados” transnacionais* (*Transnational “private” regimes*), dentre os quais seriam exemplos a *lex mercatoria* e a *lex digitalis*, em que não apenas a territorialidade seria redimensionada, como o próprio caráter *público* do direito sofreria revisão. Além dessas, Neves (2013, p. 187-216) também faz referência a outras ordens privadas, como a *lex sportiva*; ademais, trata da conflituosa relação com ordens jurídicas “anti-constitucionais”, como seria o caso do direito “privado” da Al-Qaeda. Teubner (2003, p. 9-10), por fim, refere-se a ordens trabalhistas internas de grandes corporações empresariais e a um direito da padronização técnica internacional.

³²⁶ Neves (2013, p. 30) afirma que o sistema da política ainda opera fundamentalmente preso ao Estado em virtude de sua reprodução baseada no território, algo que não acontece com os sistemas que deteriam o primado contemporâneo na sociedade mundial, que seriam a economia e a mídia.

³²⁷ Magalhães (2015, p. 364-367) é um dos escritores que destaca que a origem do constitucionalismo liberal não foi democrática e apenas passou por um processo de *democratização* devido às lutas sociais dos trabalhadores que reivindicaram, por exemplo, direitos políticos como o sufrágio. O autor entende, no entanto, que “mesmo após o ‘casamento’ entre constituição e democracia representativa majoritária

como base da soberania. Grimm (2010, p. 10) chega a dizer que a conjugação do elemento democrático na construção jurídica com o estabelecimento do Estado de Direito (*rule of law*) são *conquistas fundamentais do constitucionalismo moderno (achievements of constitutionalism)*³²⁸.

Kumm (2010, p. 213-214) defende que o fundamento de autoridade de um ordenamento constitucional deriva de alguns fatores, dentre os quais se destaca a visão de que “todo direito positivo deve ser concebido por aqueles a quem se dirige como o resultado de uma escolha coletiva deliberativa de indivíduos livres e iguais” (KUMM, 2010, p. 213, tradução nossa)³²⁹.

A mudança do perfil das Constituições e do lugar ocupado pelo Estado na produção e na operação normativas, no entanto, tem alterado essa relação direta entre a legitimação da ordem jurídica (direito) e o princípio democrático do autogoverno (política). A explicação desse fenômeno pode estar representada por uma gradativa transformação da fonte dessa legitimidade, que não seria mais (apenas) o processo de decisão político-democrático que fundaria o ordenamento, senão que, (equi)primordialmente, estaria amparado no conteúdo das normas jurídicas³³⁰. E esse conte-

a resistência do liberalismo sempre foi muito grande aos mecanismos efetivamente democráticos incluídos” (MAGALHÃES, 2015, p. 362). Sobre a complexa relação entre constitucionalismo e democracia na modernidade, confira a obra de Godoy (2012) dedicada ao tema.

³²⁸ “Os dois elementos do constitucionalismo, o elemento democrático e o elemento do ‘Estado de Direito’, não podem ser separados um do outro sem que sejam diminuídas as conquistas do constitucionalismo. (...) Por essa razão, seria errado reconhecer dois tipos de constituição como representantes iguais das conquistas do constitucionalismo: a do tipo democrático e a do tipo do ‘Estado de Direito’. Em termos de conquistas, apenas uma constituição que conjugue os dois elementos é capaz de preencher plenamente as expectativas do constitucionalismo” (GRIMM, 2010, p. 10, tradução nossa).

³²⁹ Na mesma linha, Dobner (2010, p. 143, tradução nossa) diz que “uma constituição democrática (...) é um conjunto de normas com o qual a comunidade concordou, o qual é em princípio aplicável a todos os assuntos importantes dessa comunidade, e que é igualmente válido e obrigatório para os membros dessa comunidade”.

³³⁰ Loughlin (2010, p. 56-58) trabalha com dois distintos tipos de constitucionalismo – chamados *constitucionalismo republicano (político)* e *constitucionalismo liberal (legal)* – para diferenciar uma forma de articular a ordem constitucional cujo eixo central seria a política (constitucionalismo republicano), de outra em que relevância maior seria concedida a seu elemento jurídico-normativo (constitucionalismo liberal). De acordo com o autor, *a constitucionalização contemporânea seria majoritariamente liberal-legal, que funda a legitimidade da ordem jurídica no conteúdo das normas positivadas*; nesse sentido, Constituições seriam legítimas mediante a adoção de conteúdos morais universais, que se imporiam independentemente do contexto, eis que considerados como “verdades racionais” (LOUGHLIN, 2010, p. 68). Kumm (2010, p. 206-210; 214) defende essa abordagem e questiona a ênfase – a seu ver excessiva – do “estatismo democrático” sobre o aspecto voluntarista (a “vontade do povo”) para a legitimação da ordem constitucional, tecendo ácidas críticas ao que chama de “nostalgia” constitucional (KUMM, 2010, p. 201-203). Para ele, juntamente com o processo deliberativo, o conteúdo das normas é fundamental para a autoridade constitucional. Veja-se: “[a] autoridade constitucional é em parte diretamente derivada dos princípios constitucionais aos quais ela alega instituir e dar feição completa. (...) As pressuposições normativas do constitucionalismo são traduzidas diretamente em um rol de princípios jurídicos básicos formais, jurisdicionais, procedimentais e substantivos, que são concebidos como

údo tem sido marcado por uma forte tendência de conceder grandes privilégios à economia – e a critérios especificamente econômicos para mensuração de realização, como eficiência e produtividade – para fins de afirmar a racionalidade dos enunciados normativos e, assim, a sua legitimidade³³¹.

Nesse quadro, em que os direitos passam a ser construídos (e legitimados) com base na racionalidade (econômica) de suas premissas, relativizando o caráter deliberativo de escolha, Grimm (2010) e Dobner (2010) mostram-se pessimistas³³². Consideram, contrariamente a Teubner (2003, p. 11) e Prandini (2010, p. 323), por exemplo, que o arcabouço político-institucional internacional e supranacional não dá ensejo às mesmas potencialidades democráticas (mal ou bem) encontradas no Estado moderno³³³.

Dobner (2010, p. 160-161) põe especial peso no *princípio de autodeterminação como um componente indissociável da igualdade*, e vê o processo de constitucionalização global (orientada por premissas econômicas capitalistas, podemos acrescentar) como um motor que tem conduzido a uma cada vez mais reduzida possibilidade de autogoverno; ela propõe, em síntese, a necessidade de se voltar a pensar

bases das práticas jurídicas e políticas e à luz dos quais essas práticas podem ser reconstruídas e acessadas” (KUMM, 2010, p. 214-215, tradução nossa). Por essa razão, o autor defende a natureza constitucional dos tratados da União Europeia.

³³¹ Uma explicação para isso pode ser encontrada na teoria de Neves (2013), que aduz que a sociedade moderna, em termos estruturais, seria caracterizada por um “primado da economia”, cujo código binário forte permitiria a afirmação expansiva da lógica econômica, causando, em certas situações, uma “desdiferenciação” funcional em relação a outros sistemas. A conjugação entre o primado estrutural da economia e o primado semântico da mídia seriam as bases de sustentação da sociedade mundial contemporânea. Nas palavras do autor, “ela [a sociedade mundial] pode ser caracterizada por um ‘primado social da economia’ ou como uma ‘sociedade econômica’. Não se trata de um primado ‘onticamente essencial’ nem forçosamente de perda da autonomia dos outros sistemas sociais, mas cumpre considerar que, nos ambientes dos diversos sistemas parciais da sociedade mundial (moderna), a economia (associada à técnica e à dimensão da ciência a esta vinculada) constitui o mais relevante fator, a ser observado primariamente. Em outras palavras: a economia está equipada com o mais forte código binário entre um ‘sim’ e um ‘não’, a saber, a diferença entre ‘ter’ e ‘não ter’. Em alguns casos, especialmente nas situações em que há enormes desigualdades e ampla exclusão relativamente ao sistema econômico, esse primado pode levar a experiências de desdiferenciação economicamente condicionada no âmbito da sociedade mundial, um problema que é persistente na constelação social da modernidade periférica” (NEVES, 2013, p. 28-29).

³³² Também Wahl (2010, p. 241), que chega a dizer que esse processo ampara-se no esvaziamento político da Constituição.

³³³ É justamente por conta das incertezas do projeto democrático num ambiente de relativização do Estado que Grimm (2010, p. 21-22) afirma que seria uma tarefa fundamental preservar ao máximo as conquistas do constitucionalismo. Tal empreitada poderia ser conduzida por dois caminhos básicos: na luta para democratizar o poder na esfera internacional, ou na limitação da erosão do Estado no plano nacional. Dado seu ceticismo quanto à compatibilidade da democracia com o ambiente transnacional, supranacional e internacional, o autor posiciona-se claramente pela preservação, na medida do possível, das garantias estatais do potencial democrático e do controle do exercício do poder político (GRIMM, 2010, p. 21).

sobre a legitimação democrática do direito (e, assim, revalorizar o papel da política)³³⁴.

Nas palavras da autora (DOBNER, 2010, p. 161, tradução nossa):

Essa negligência com a democracia não surge como uma força natural; ela é consequência de uma mudança de atenção e valorização da legitimidade para a eficiência, do constitucionalismo político para o constitucionalismo legal, da democracia para a tecnocracia jurídica. Então, a que ponto chegamos? De volta ao princípio do pensamento sobre a produção legítima do direito global.

Mas qual é o impacto dessas *crises* sobre os projetos político-sociais de Equador e Bolívia concebidos a partir da promulgação das novas Constituições da década passada? Segundo a visão que se adota neste trabalho, há implicações em termos da capacidade material de atuação do Estado e do déficit democrático na produção de normas jurídicas e decisões políticas relevantes. São duas faces de uma mesma crise, que se misturam em escolhas concretas bastante evidentes.

Acredita-se ser incontestável, como demonstrado nas páginas precedentes, que os Estados nacionais não gozam mais de plena autonomia – se é que algum dia os países, ou todos eles, ao menos, tiveram-na de fato – em suas escolhas normativas que possuam reflexos externos, sobretudo quando os efeitos das normas editadas sejam de natureza econômica.

Para que a afirmação não fique por demais abstrata, trabalharemos com um exemplo. O Brasil – país com posição econômica e política no plano internacional reconhecidamente mais robusta do que o Equador e a Bolívia – passou por um processo de intensa controvérsia jurídica (supranacional e transnacional) a respeito das suas escolhas de política comercial no famoso caso da importação de pneus recondicionados, o que corrobora a tese de uma interdependência economicamente orientada e que atrela a todos os países.

³³⁴ Brunkhorst (2010) é um dos escritores que destaca o peso da legitimação democrática para o direito, fazendo-o nos seguintes termos: “1. Se todos os níveis do *continuum* de concretização das normas jurídicas são politicamente criados, então o princípio da democracia apenas é preenchido se aqueles afetados pelas normas são incluídos de forma justa e igualitária em todos os níveis de sua produção (local, nacional, regional, e global) e em todas as instituições (níveis político, econômico, social e cultural; assim, todo o esquema-AGIL parsoniano é aberto para a democratização, na medida em que ela não destrua nem a autonomia pública nem a privada). (...) 3. Enquanto o conceito de legitimidade superior do sujeito governante (o rei ou o Estado como *Staatswillenssubjekt*) é tão fundamental para o constitucionalismo de limitação do poder quanto era para os regimes medievais de ‘dois corpos do rei’, o constitucionalismo democrático e fundante do poder substitui completamente essa legitimidade por um processo juridicamente organizado de legitimação igualitária e inclusiva. Os procedimentos de legitimação tornam-se nada além dos produtos da legislação democrática; a legitimação é, assim, circular no sentido de um aberto e socialmente inclusivo círculo hermenêutico de *legitimação sem legitimidade*” (BRUNKHORST, 2010, p. 197-198, tradução nossa).

De acordo com Varella (2012, p. 159-160), apesar de inicialmente disposto a proibir totalmente esse tipo de importação, o Brasil viu-se de certa forma vinculado por decisão adotada pelo Tribunal *ad hoc* do Mercosul, que determinou que não se vedasse a importação de pneus reconicionados de origem uruguaia. No entanto, enxergando violação às normas que regulamentam o livre comércio internacional, a União Europeia questionou a aplicação do favorecimento exclusivo concedido ao Uruguai, em detrimento da importação de pneus de origem europeia (apontou, para tanto, o que entendia ser um tratamento anti-isonômico).

O processo, após tramitação em diversas esferas, foi levado ao Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OSC/OMC), cuja decisão foi no sentido de reconhecer a validade da proibição brasileira de importação desde que a exceção feita ao Uruguai fosse revogada³³⁵. Posteriormente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF n. 101, declarou a constitucionalidade das normas proibitivas desse tipo de importação, fazendo expressa alusão, na fundamentação do julgado, às decisões do Tribunal do Mercosul e da OMC.

Ainda que de forma distinta (pois ausentes conflitos processuais internacionais como o exemplificado), as decisões políticas internas da Bolívia e do Equador são, também, em larga medida, restringidas por razões de economia e comércio internacionais (pela racionalidade econômica da eficiência, dos ganhos e da produtividade), por mais que as Constituições recentemente promulgadas nesses países contenham disposições que privilegiem modelos alternativos de economia. E é impossível que assim não seja, diante do esgotamento das capacidades normativas dos Estados e a centralidade que a lógica econômica ocupa atualmente³³⁶.

³³⁵ É interessante perceber como, na prática, o raciocínio econômico é decisivo em várias das questões controversas (difíceis) do direito. Varella (2012, p. 160, *itálico nosso*) esclarece que, mesmo sem um mecanismo jurídico previsto para harmonizar as decisões contraditórias advindas do Mercosul e do OSC/OMC, o Brasil encontrou meios para dar efetividade à decisão deste último, tendo em vista o peso econômico implicado (que lhe conferia, em consequência, um maior grau de “cogência”). Veja-se: “Interessa ressaltar a possibilidade de um órgão multilateral, não-aceito formalmente como uma instância superior à regional, ter uma hierarquia fática no caso concreto. Tal hierarquia advém do *volume econômico discutido no processo*, mas também de seu maior poder de cogência e da legitimidade adquirida na interpretação do direito internacional. Ao final, foi a decisão da OMC — e não aquela do MERCOSUL — que foi cumprida, porque o Brasil encontrou mecanismos para proibir a importação de pneus remoldados do Uruguai, para poder também evitar a maciça importação de pneus da União Europeia”.

³³⁶ Przeworski (2005), por exemplo, radicaliza, em certa medida, o argumento da condicionante econômica. Para ele, a própria viabilidade da democracia é dependente do funcionamento da economia, ao ponto de afirmar o seguinte: “A democracia sempre sobrevive quando a sociedade é suficientemente desenvolvida. Em países com rendas médias, os vencedores podem obedecer o resultado das eleições enquanto os perdedores rebelam-se. Finalmente, a democracia sobrevive em países pobres apenas sob condições especiais.” (PRZEWORSKI, 2005, p. 265, tradução livre). O argumento é reforçado com base em estudos estatísticos contidos em Przeworski *et alli* (1997), a ponto de os autores assim se

Já se pôde esclarecer na seção precedente que uma característica basilar de muitas – mas não de todas – atitudes políticas e jurídicas de cunho econômico adotadas pelos governos da Bolívia e do Equador é a baixa participação da população em sua concepção. Decisões como a edição do Decreto Supremo 2366 e a construção da estrada no TIPNIS (Bolívia), ou a publicação da Lei de Mineração e a aprovação dos projetos de exploração de petróleo na Amazônia (Equador), foram claramente pensadas para harmonizar-se com os interesses econômicos de grandes corporações internacionais, cuja atividade econômica pode satisfazer anseios de arrecadação, crescimento econômico e “desenvolvimento” que também estão no âmago das pretensões dos governos de Evo Morales e Rafael Correa³³⁷.

A esse notório déficit de legitimidade democrática interno soma-se, também, o caráter dependente e relativamente heterônomo de inserção desses países nas ordens transnacional, supranacional e internacional³³⁸. Como afirma Neves (2013, p. 92-93), o plano internacional das interações jurídicas, fundamentado em *relações assimétricas de poder*, faz com que as capacidades decisórias e a normatividade das Constituições dos países da periferia sejam amplamente prejudicadas³³⁹.

E não estamos tratando de mera retórica sem concretude ao abordar essas dificuldades. Novamente, por imprescindível, enfatizamos que ambos os países, premidos por necessidades econômicas, têm se associado a grandes empresas exploradoras de recursos minerais e lhes concedido inúmeras permissões de extração de

posicionarem: “Uma vez que um país tem um regime democrático, o seu nível de desenvolvimento econômico tem um efeito bastante forte sobre a probabilidade de que a democracia sobreviva. As democracias pobres, particularmente aquelas com uma renda per capita anual de menos de US\$ 1.000, são extremamente frágeis. (...) Acima de US\$ 6.000, as democracias tornam-se inexpugnáveis e espera-se que vivam para sempre; nenhum sistema democrático jamais caiu num país cuja renda per capita excedesse os US\$ 6.055 (o nível argentino em 1976)” (PRZEWORSKI *et alli*, 1997, p. 116-117).
³³⁷ Vittor (2014, tradução livre) indica que “os governos, motivados pelo crescimento econômico, criaram um marco normativo para atrair investimentos estrangeiros para a extração de seus recursos minerais”.

³³⁸ Nesse sentido, em entrevista concedida em 2006, Daron Acemoglu já enxergava uma progressiva estratificação internacional (entre os países) como consequência da globalização, o que certamente nos leva a concluir que os limites de atuação de cada nação na ordem internacional não serão plenamente isonômicos. No plano interno, apesar de entender que há estratificação, considera mais difícil explicar o fenômeno apenas em virtude de razões externas (GLEASON e TSUDA, 2006, p. 20).

³³⁹ “No plano internacional desenvolve-se uma prática de relações assimétricas entre direito e poder, que apontam simultaneamente para características de constituições ‘semânticas’ ou instrumentais e constituições ‘nominalistas’ ou simbólicas no plano dos Estados. A aplicação de modelos normativos é definida mediante um processo seletivo fortemente discriminatório, no qual a distinção entre estados poderosos e Estados frágeis na constelação internacional é decisiva. Os textos normativos têm uma baixa densidade de concretização normativa perante as variáveis concretas e particulares de poder. (...) Do exposto, segue a opressão da racionalidade jurídica (o princípio da igualdade) por um código de poder superior/inferior que se reproduz no âmbito de uma geopolítica global assimétrica e, portanto, não se apoia na racionalidade política (democracia)” (NEVES, 2013, p. 92-93; 97-98).

petróleo, gás, entre outros, inclusive em áreas de preservação ambiental e territórios ancestrais. Não se afirma que isso seja essencialmente ruim ou bom, mas, apenas, que a *prática* nem sempre corresponde ao *discurso* empregado.

Um exemplo boliviano representativo é também destacado por Achtenberg (2016), que conta sobre a revolta social gerada pelo fechamento da indústria têxtil *Enatex*, que havia sido criada a partir da nacionalização de uma fábrica privada poucos anos antes pelo governo de Evo Morales. O fechamento da indústria acarretou a demissão de milhares de trabalhadores. Como pontuado pela jornalista, o encerramento das atividades da fábrica deveu-se à impossibilidade de manutenção do investimento estatal em virtude dos seguidos prejuízos econômicos causados pela perda do mercado consumidor dos EUA para os produtos têxteis bolivianos, decorrente de sanções econômicas aplicadas pelo governo estadunidense em retaliação à expulsão de seu embaixador e dos membros de sua agência antidrogas por parte do governo boliviano, ocorrida em 2008³⁴⁰.

É interessante perceber, nesse caso, que a decisão política do governo de Evo Morales pela nacionalização da fábrica e pela proteção dos empregos de trabalhadores bolivianos – efetivando uma medida em linha de consonância com a retórica que lhe deu apoio popular – viu-se revertida posteriormente por imposições concretas decorrentes da materialidade da economia mundial. A modificação dos alinhamentos comerciais (com a perda do mercado dos EUA não reposta inteiramente pelo incremento das exportações para a Venezuela e para o Brasil), somada à declarada “ineficiência” da planta fabril – alegada pelo Vice-Presidente Alvaro García Linera como justificativa parcial da conduta –, acarretaram o fechamento de uma fábrica cujo controle o governo havia assumido como forma de implementação de uma política pública de garantia de empregos; esse quadro ajuda a perceber a dimensão e a severidade das restrições econômicas em relação a países dependentes no cenário da economia capitalista globalizada³⁴¹.

³⁴⁰ “A Enatex foi criada em 2012, quando o governo Morales assumiu a fábrica têxtil falida Ametex. Essa foi uma ação altamente simbólica, destacando o compromisso de Morales de proteger os trabalhadores bolivianos, nacionalizar empresas estratégicas e promover a industrialização. Quatro anos depois, o fechamento da companhia estatal é igualmente simbólico. O evento lança dúvidas sobre as escolhas econômicas feitas pelo governo Morales e sobre a viabilidade da política industrial da Bolívia no contexto de restrições econômicas globais, especialmente aquelas ditadas por preferências comerciais dos EUA” (ACHTENBERG, 2016, tradução livre).

³⁴¹ Note-se que, segundo o relato de Achtenberg, o Vice-Presidente rende-se a explicações de natureza puramente econômica, e a critérios como produtividade e eficiência, para fundamentar o ato governamental: “Para García Linera, a quebra da Enatex é atribuível a modificações estruturais na economia global. A reestruturação do setor têxtil de uma indústria centrada no trabalho humano e em plantas

Há avaliações positivas e negativas da transformação que tem sido abordada nesta seção. Não se pode negar, por um lado, como extensamente visto, que a amarração das decisões políticas e econômicas relevantes de cada Estado a uma integração sob um sistema capitalista cada vez mais onipresente restringe a potencialidade de qualquer projeto que se pretenda contestador da ordem estabelecida. Ainda que dispostas a normatizar formas de pensamento e filosofia de vida alternativas ao pensamento tradicional (mesmo que mantendo, como visto, uma tensão interna com normas em sentido contrário), as Constituições do Equador e da Bolívia convivem com um cenário político, jurídico e econômico internacional que lhes pode ser adverso.

Por outro lado, a integração jurídica progressiva do mundo também tem permitido a articulação de lutas por direitos em escala global. Garavito Rodríguez (2012) é um dos escritores que enfatiza que a positivação dos direitos indígenas nas Constituições latino-americanas desde a década de 1980 – com maior ou menor amplitude em cada contexto nacional –, assim como a adoção de importantes marcos normativos internacionais sobre os direitos a consulta prévia (Convenção 169 da OIT), a autonomia e autogoverno (Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas de 2007 da ONU), entre outros, é fruto da mobilização indígena em escala mundial e regional. Igualmente, a criação de padrões jurídicos de normatividade transnacional e internacional tem dado ensejo a uma produção cada vez mais profícua em termos de direito comparado, pela qual novos conceitos de normatividade³⁴² permitem, por exemplo, a denúncia de governos autoritários (ainda que mascarados pelo uso instrumental de componentes democráticos), de arranjos institucionais excludentes, de violações massivas de direitos, entre outros. Este trabalho, inclusive, só é possível por conta desse tipo de literatura recente.

As lutas por direitos e o exame de legitimidade de ordens jurídicas são, sob essa perspectiva, ajudados pelo processo de aproximação jurídica e social em escala global. O saldo da hiperintegração mundial, todavia, até o momento, parece indicar que a eficácia expansiva das lutas por mais direitos tem sido atingida num grau inferior ao sucesso da propagação hegemônica de uma globalização orientada por critérios

fabris, passando para uma indústria altamente tecnológica e computadorizada, alega, deixou a Bolívia sob uma desvantagem competitiva severa. Com baixa produtividade, altos custos, e a incapacidade para até mesmo produzir os seus próprios fios de algodão, a Bolívia viu as suas exportações têxteis decaírem em valor em 52% nos últimos 13 anos, enquanto as importações têxteis (principalmente da China) cresceram 91% desde 2008. Seria irresponsável, disse García Linera, para um governo socialista manter uma empresa falida” (ACHTENBERG, 2016, tradução livre).

³⁴² Dentre os quais pode ser citada a *epistemologia do Sul*, destacada por Santos (2015, p. 209-211).

economicistas, com foco excessivo em padrões de eficiência e produtividade, e que procura desvencilhar-se de visões alternativas.

As grandes questões que ficam desse exame são as seguintes: qual seria a capacidade de imposição que teriam as Constituições de Equador e Bolívia caso as orientações econômicas de seus governos passassem a ser (realmente) contrárias aos grandes interesses corporativos mundiais (se, por exemplo, tarefas como o respeito pleno ao meio ambiente e aos direitos dos povos originários fossem realizadas em escala mais profunda, limitando o espectro de uma economia extrativista)? Como os modelos de economia alternativa poderiam ser realizados? Haveria espaço para uma articulação internacional efetiva dessas visões? De que forma esses Estados atuariam? Caberia falar em busca pela retomada da legitimação democrática do direito num cenário assim, em que uma eventual privação de investimentos externos poderia impor sacrifícios de larga monta? Ou a globalização – em seu padrão hegemônico – afirmou-se de maneira irreversível tal que teria logrado criar estruturas permanentes de hierarquização e dependência que não seriam, concretamente, passíveis de contestação, pelo que projetos constitucionais, ainda que “alternativos” ou “contestatórios”, só poderiam afirmar-se se suas orientações econômicas não colidissem com os regimes mundiais? E quanto à possível expansão de tendências democráticas, haveria possibilidades de ser articulada de maneira efetiva? A integração de lutas pela afirmação e implementação de direitos, proteção ao meio ambiente, criação de espaços democráticos efetivos, entre outros – seguindo o exemplo do movimento indígena internacional dos anos 1980-2000 –, teria lugar num contexto em que a lógica econômica parece imperar sem contrapontos que funcionem de forma tão eficaz quanto ela própria?

Não temos respostas a essas provocações³⁴³. Mas, como nota de encerramento desta seção, espera-se que a exposição das transformações do Estado, do

³⁴³ Nem mesmo alguns dos maiores defensores dos projetos constitucionais da Bolívia e Equador parecem ter quaisquer certezas sobre o futuro. Nesse sentido, veja-se a explicação de Santos (2015) para o que chama de *Estado experimental*, que caracterizaria esse modelo de *novo constitucionalismo*: “Provavelmente, o que caracteriza melhor a natureza política do processo histórico de refundação do Estado é o experimentalismo. De fato, a ruptura mais fundamental com o constitucionalismo moderno eurocêntrico é a instituição de um Estado experimental. Um processo de refundação do Estado é semicego e semi-invisível, não tem orientações precisas e nem sempre segue o caminho que os cidadãos e povos imaginam. Não há receitas de tipo *one-size-fits-all* tão caras ao liberalismo moderno; todas as soluções podem ser perversas e contraproducentes. Não é possível resolver todas as questões nem prever todos os acidentes próprios de um constitucionalismo desde baixo e transformador. Algumas

direito e da economia contemporâneos possa ter dado ao leitor a dimensão dos desafios externos (e, em alguma medida, das potencialidades) que se apresentam para os projetos do “novo” constitucionalismo latino-americano, cuja própria existência é o ponto argumentativo final deste trabalho.

3.5 Existe um *novo constitucionalismo* na América Latina?

Para o encerramento desta pesquisa, retornamos a um ponto que foi destacado no início do texto. Imagina-se que o caminho argumentativo trilhado até aqui seja capaz de apontar, minimamente, para um indício de resposta à indagação que constitui o título desta seção. Afinal de contas, o novo constitucionalismo latino-americano existe na realidade ou se trata apenas de (mais) uma promessa de alternativa às hegemônias que não se cumpriu?

Como visto brevemente na parte inicial do Capítulo 2, há uma plêiade de razões usadas por distintos autores para defender que o constitucionalismo da região passa por uma transformação paradigmática, com destaque para o impulso descolonizador (ÁVILA SANTAMARIA, 2015), a existência de processos constituintes altamente inclusivos e participativos (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010, 201-; BRANDÃO, 2015), as enunciações de direitos novos afastados do paradigma antropocêntrico ocidental (COLÓN-RÍOS, 2015), a preocupação com a concessão de poderes e oficialidade jurídica a grupos étnicos (majoritários, como no caso da Bolívia) longamente marginalizados (LEONEL JÚNIOR, 2015), entre outros³⁴⁴.

questões terão que ser deixadas abertas, provavelmente para futuras assembleias constituintes” (SANTOS, 2015, p. 210-211, tradução livre).

³⁴⁴ Faça-se menção, ainda, à já citada proposta de *democracia consensual* de Magalhães (2015) como característica desse *novo paradigma*. Para ele, o *novo constitucionalismo* baseado no vértice da pluri-nacionalidade deve abandonar a pretensão de competição entre os membros da sociedade e amparar-se na formação de consensos, que seriam atingidos por um processo de diálogo entre os atores sociais (e não pela competição deliberativa em busca do “melhor argumento”). Mas a democracia traria em si a noção inerente de transformação e mutabilidade, não de permanência, razão pela qual o diálogo não seria apenas amplo, mas permanente. Em suas palavras, “[o]s consensos construídos são, portanto, sempre, provisórios, não hegemônicos, e não majoritários. A necessidade de decisão não pode superar a necessidade da democracia. Daí posturas novas precisam ser inauguradas. A postura não hegemônica deve ser seguida por uma postura de construção comum de novos argumentos. Não se trata, portanto, nem da vitória do melhor argumento, nem de uma simples fusão de argumentos mas de novos argumentos que se constroem no debate. Não é possível compreender uma democracia consensual com os instrumentos, pressupostos e posturas de uma sociedade de competição permanente. Nenhum consenso se pretende permanente, não só pela dinamicidade da vida, mas também pela necessidade

Mas também não são poucos os críticos da ideia de um *novo* constitucionalismo na região, a quem dedicamos menor atenção anteriormente, e cujo ponto principal de análise será, nesta altura, brevemente exposto.

De forma geral, quem se posiciona de forma contrária à existência de uma nova modalidade de constitucionalismo na região enxerga justamente as *continuidades* das tendências muito peculiares da América Latina a que se aludiu na introdução a este trabalho (especialmente em termos de autoritarismo e centralismo presidencial). Landau (2012) fala na dominação do processo constituinte venezuelano pelo governo e naquilo que enxerga ter sido uma tentativa semelhante por parte do governo Evo Morales na Bolívia, entendendo que as novas Constituições do período demonstrariam a prevalência de interesses de curto prazo no processo constituinte como parte da hegemonia dos grupos governantes que haviam chegado ao poder (LANDAU, 2012, p. 937-938).

Também Levistky e Roberts (2011a) possuem entendimento crítico às novas Constituições. Os autores concentram-se na excessiva centralização institucional que as Constituições do Equador, da Bolívia e da Venezuela estatuíram, o que correspondeu a uma nova outorga das longas listas de competências a seus Presidentes (LEVISTKY; ROBERTS, 2011a, p. 402-403)³⁴⁵, algo que, acrescentamos, o percurso argumentativo percorrido neste capítulo ajudou a provar ser bastante condizente com a realidade vivida nesses países.

Reforçando o ponto e estabelecendo uma síntese das opiniões em contrário a partir de sua teoria sobre a divisão da Constituição e partes orgânica e dogmática,

de decidir sem que haja um vencedor, ou seja, sem que seja necessária a construção de maiorias. (...) Como a democracia implica em [sic] mudança, transformação, mas estas mudanças não são construídas por maiorias, mas, sempre, por todos, a constituição não necessita mais ter um papel de reação a mudanças não autorizadas. Não há a necessidade de mecanismos contra majoritários, uma vez que não há mais a vitória da maioria como fator de decisão” (MAGALHÃES, 2015, p. 372).

³⁴⁵ “De forma distinta, governos de esquerda na Bolívia, no Equador e na Venezuela adotaram uma abordagem mais plebiscitária em relação ao governo democrático. Nesses países, Presidentes de esquerda mobilizaram maiorias populares por meio de mecanismos plebiscitários para reescrever as regras constitucionais do jogo – geralmente contra a vontade de seus oponentes fragilizados politicamente –. Os governos de Evo Morales, Rafael Correa e Chávez suplantaram legislaturas controladas pela oposição, patrocinaram assembleias constituintes e impuseram novas Constituições que expandiram o poder do Executivo e estenderam a sua permanência no poder. (...) A despeito de o Equador e a Bolívia terem permanecido de forma geral dentro das fronteiras da democracia eleitoral, os governos de Correa e Morales também usaram de meios plebiscitários para concentrar o (e por vezes abusar do) poder. Correa destituiu 57 membros da oposição do Congresso e removeu seus opositores do Tribunal Constitucional do Equador em seu propósito de convocar uma assembleia constituinte e impor uma nova Constituição. O governo Morales geralmente respeitou os direitos e as liberdades da oposição, mas também usou o seu amplo apoio popular para reescrever a Constituição e ganhar controle sobre o Legislativo, as cortes e outras instituições públicas” (LEVITSKY e ROBERTS, 2011a, p. 402-403, tradução livre).

veja-se a seguinte passagem do texto de Gargarella (2015) dedicado à análise do tema à luz da recente onda de Constituições aprovadas e reformadas no subcontinente (GARGARELLA, 2015, p. 2-3, tradução livre):

O que é importante daquilo que variou com a chegada do novo século, de todos os modos, não se equipara com que é o importante daquilo que não mudou: permanecem, desde o século XIX, quase intocadas as estruturas de poder de molde antigo, que consagram um poder concentrado e poucas possibilidades para a intervenção popular na política. Dentro desse marco, produz-se a chegada do “novo” constitucionalismo regional entre finais do século XX e começos do século XXI. E, aqui, outra vez, o que predomina são as continuidades. Neste caso – insistiria –, continuidades gravemente acentuadas. Com efeito, não se produziram mudanças importantes nem na organização do poder nem nas declarações de direitos. As renovadas declarações de direitos expandiram-se ainda mais para fazer menção a grupos antes não tomados em conta, a interesses antes não contemplados ou a direitos humanos antes dispersos ou ocultos detrás de alguns dos direitos já existentes. Simplesmente, “não havia muito o que de novo inventar”: os interesses fundamentais da cidadania latino-americana estavam basicamente contemplados já nas velhas Constituições.

Parece-nos que as críticas são corretas em larga medida e destacam aspectos indiscutivelmente problemáticos dessas novas Constituições. No entanto, a nosso sentir, há, por outro lado, (algumas) inegáveis modificações na forma típica de estruturação das Constituições da região, no arranjo político das lutas sociais³⁴⁶ e, em menor medida, também na vida das populações do Equador e da Bolívia que devem ser tidas em devida medida.

Assim, embora creiamos que haja muito mais *continuidades* do que *rupturas*, e que as visões críticas apresentadas estejam mais em linha com a realidade observada, permitimo-nos adotar uma postura um pouco mais otimista para afirmar que entendemos que esse *novo* constitucionalismo *existe parcialmente*; ou, para dizer distintamente, enfatizando que não se trata de uma opinião definitiva e que ainda dependerá muito dos desdobramentos futuros, *o novo constitucionalismo latino-americano pode ser considerado um percurso que ainda se encontra a meio caminho*.

³⁴⁶ Quanto ao ponto, Ávila Santamaría (2011, p. 79, tradução livre, itálico no original) entende que as evidências de construção de um novo tipo de Estado aparecem em alguns fatos: “(1) nos movimentos sociais, há novas linguagens narrativas, imaginários, problemas e propostas de solução; (2) há novos atores e práticas transformadoras (que não existem nos países hegemônicos, tais como as assembleias constituintes e orçamentos participativos); (3) há novas formas – para a teoria política hegemônica – e culturas de organização, como a democracia comunitária; (4) há uma nova territorialidade, as resistências locais revalorizam o território e a terra, com um sentido cultural por sobre o patrimonial; (5) há uma tendência à desmercantilização e se desenvolve uma nova teoria sobre a relação entre *Pachamama* e ser humano, que é a base para um novo e distinto modelo de desenvolvimento; (6) as lutas são pela distribuição, reconhecimento e representação simultaneamente e não como conquistas já obtidas; (7) começa-se a valorizar outros saberes distintos aos científicos como formas de conhecimento e relacionamento com o ‘outro’, como a espiritualidade (ritos)”.

Nessa linha, os avanços foram parciais e, em sua maioria, ainda bastante tímidos. Inicialmente, considerando os dois caracteres historicamente constitutivos do constitucionalismo do subcontinente apontados no Capítulo 1 – *colonialismo* e *concentração de poderes* –, as mudanças foram muito mais efetivas quanto ao primeiro deles. Ademais, a ideia de que a empreitada é longa e está apenas em seu início é reforçada pela percepção de que o que de mais efetivo há no *novo constitucionalismo*, até este momento, são os avanços de cunho *normativo*.

É sob esse olhar que se compreende que as *normas constitucionais* sobre direitos – e, no caso boliviano, também partes de sua estrutura *orgânica* – possuem influxos claramente situados fora do pensamento tradicional.

As Constituições do Equador e da Bolívia partem do reconhecimento de realidades históricas de exclusão e negação de formas alternativas de vida e, desde a enunciação inicial de seus preâmbulos e dos princípios fundamentais pensados para a organização das sociedades, propõem-se a trazer para a normatividade do direito aspirações legítimas de largas parcelas de suas populações.

Nesse sentido, em termos de direitos, como visto, a Constituição do Equador é bastante propositiva, com uma abordagem ampliada de temas como a questão de gênero, os direitos da natureza, entre outros, de forma bastante mais avançada do que se deu em comparação com o tratamento que Constituições anteriores, dentro e fora da América Latina, destinaram a tais assuntos.

Já a Constituição da Bolívia é ainda mais significativa, porque, além de ampliar as disposições sobre direitos e atrelá-las a formas alternativas de vida em sociedade, ousou valorizar a vida comunitária e o pluralismo jurídico (ainda que, a esses respeito, tenham sido observados retrocessos no processo constituinte), ampliou o acesso da população ao Estado e a suas estruturas de decisão (fundamentalmente em termos de eleição dos ocupantes de cargos públicos), outorgou capacidades diretas e autoaplicáveis de organização e autogoverno às comunidades indígenas, assumiu o caráter plurinacional na composição de seus órgãos representativos (entre eles, as instâncias máximas do Judiciário e do Legislativo), entre outros.

No entanto, existe muito trabalho a ser realizado em termos de alteração efetiva da distribuição do poder político e econômico, já que essas evoluções normativo-constitucionais vieram acompanhadas, por outro lado, de contradições internas das próprias Constituições, o que é, em parte, responsável pela produção, até o atual momento, de poucos resultados práticos. Segundo entendemos, a realização do ideal da

plurinacionalidade – caráter apontado por seus defensores, como Yrigoyen Fajardo (2015), Magalhães (2015), entre outros, como distintivo desse novo constitucionalismo –, a eficácia dos mecanismos de expansão das formas de democracia, a implementação de direitos de participação, entre outros, não se dá pela simples enunciação do texto, algo que, infelizmente, tem escapado da preocupação de muitos dos recentes trabalhos que abordam o fenômeno a que se dedica esta tese.

Não há dúvidas, num primeiro plano, que a abertura do texto da Constituição para reconhecer os problemas citados e para abordá-los diretamente é relevante, até pelo já comentado caráter simbólico das normas jurídicas (trazendo para o centro do debate constitucional temas que não haviam sido devidamente considerados). Mas é o olhar para as demais disposições constitucionais e, especialmente, para o funcionamento das instituições e da política que permitirá ver se essa plurinacionalidade e se as inovações propostas são, na prática, realizadas.

Sob essa perspectiva, não soa desproporcional dizer que o novo constitucionalismo não tem (ainda?) muitas inovações a apresentar. Como visto no decorrer deste capítulo, as Constituições do Equador e da Bolívia permanecem presas a tradições regionais centralizadoras nocivas à democracia, eis que não abandonam a preponderância (autoritária) do Poder Executivo e uma organização de poder que concentra as decisões em torno da figura do Presidente, desprezando (ou explicitamente limitando) as contribuições que a cidadania poderia oferecer se abraçada uma concepção mais moderna e inclusiva de democracia. Extensivos campos da vida em sociedade ainda são objeto de deliberações unipessoais do Presidente ou, quando colegiadas, exclusivas de instituições representativas existentes há séculos, sem uma proposta que dote de efetiva eficácia vinculante as manifestações populares em geral.

No mesmo patamar, quanto aos projetos econômicos implementados e estimulados pelos governos desses países, foi possível verificar que, a despeito do que está prescrito nas Constituições e das intenções largamente propagadas por seus idealizadores, o próprio caráter dependente das suas economias ainda enseja a perpetuação de modelos extrativistas há muito em voga, em conflito com a preservação sustentável do meio ambiente e com a manutenção das formas de vida tradicionais que os textos constitucionais – ao menos em sua enunciação formal – dizem pretender conservar. Por isso é que muitos críticos continuam apontando o aprofundamento de um modelo econômico extrativista que não se diferenciaria em larga medida das iniciativas neoliberais de governos anteriores, e a contradição de fundo que precisa ser

encarada de frente, e não apenas negada por tentativas de deslegitimação de quaisquer formas de oposição, mesmo de grupos claramente progressistas e que contribuíram para que as novas Constituições fossem promulgadas.

É exatamente essa relação conflituosa com os movimentos opositores (progressistas ou conservadores, à direita ou à esquerda dos governos), somada à adoção de normas jurídicas que reforçam o centralismo presidencial, à busca aparentemente obstinada pela manutenção do poder a qualquer custo, entre outros, que, em conjunto, demonstram, num exame menos centrado em enunciados normativos e mais preocupado com a realidade desses países, que ainda há muito a se fazer para que o *novo* constitucionalismo não seja apenas mais do mesmo.

CONCLUSÃO

Nestas linhas finais do trabalho, é tempo de retomar algumas das construções teóricas até aqui obtidas e avaliar quais objetivos conseguimos alcançar.

Como se deixou bem claro em todo o percurso, a intenção primordial desta tese era a de estudar as principais componentes do constitucionalismo latino-americano e verificar se as propostas de modificação feitas pelos constituintes do Equador e da Bolívia na década passada tiveram a efetiva capacidade de simbolizar uma transformação na vida desses países. Ademais, quis-se apresentar referenciais teóricos minimamente suficientes para se saber se o movimento que se propõe representado por essas Constituições – o chamado *novo constitucionalismo latino-americano* – tem ou não algo de realmente transformador e paradigmático para a América Latina.

Assim, foi abordada a estruturação pouco isonômica das sociedades – e, por via de consequência, do direito constitucional – em toda a região. Defendeu-se a visão de que duas concepções complementares caracterizam o constitucionalismo do nosso subcontinente, que seriam o *colonialismo* e a *centralidade institucional do Poder Executivo*.

Quanto ao colonialismo, entende-se que as bases primordiais do sistema jurídico na América Latina, a despeito de sua diversidade, ainda são as mesmas cuja orientação advém desde a colonização ibérica e, em linhas gerais, não foram modificadas pelo movimento de Independência do início do século XIX. Sua composição fundante enraizou-se a partir de um discurso fortemente hierarquizante, que dividiu as sociedades em detrimento de suas classes menos favorecidas, especialmente, para o interesse deste trabalho, de povos e nações indígenas originários.

Dessa maneira, uma prática social e jurídica que violentava a isonomia – por meio de institutos como o voto censitário e étnico, o tributo indígena, os trabalhos servis, a educação monocultural, a invisibilidade das diferenças, entre outros – acabou por perpetuar uma estrutura social de estratificação em que uma visão estereotipada acerca dos indígenas (que seriam mercedores de tutela e incapazes de gozar de plena autonomia) compunha o imaginário principal com o qual os constituintes, os legisladores, os governantes e o restante da população em geral trabalha, em larga medida, até os dias de hoje.

Assim, a despeito de constituírem grandes parcelas das populações dos países da região (muitas vezes até mesmo majoritárias, como no caso da Bolívia), foram comumente segregados e vítimas de processos ostensivos de desvalorização de suas formas de vida, de negação de suas instituições e, como não poderia deixar de ser, de negligência de seus direitos. Apenas muito recentemente é que a luta política articulada de seus movimentos representativos – inclusive em escala regional e mundial – conseguiu provocar rachaduras nessas sólidas formas de exclusão (que, advirta-se outra vez mais, ainda permanecem em voga), o que permitiu que, ao menos, fossem trazidas as suas preocupações e as suas dificuldades para o seio do debate constitucional a partir dos anos 1980, tendo-se alcançado um outro patamar de constitucionalização nas propostas da última década no Equador e na Bolívia por meio de mecanismos como a oficialização de um pluralismo jurídico intercultural, a reversão da identidade nacional homogênea e assim por diante.

Quanto ao arranjo institucional, pôde-se perceber que o constitucionalismo da região permanece marcado pela centralidade institucional ocupada pelo Poder Executivo (embora não uniformemente, mas de maneira muito perceptível na história do presidencialismo do Equador e da Bolívia) e por uma organização de poderes voltada para a rejeição de meios democráticos de deliberação política que contassem com a efetiva participação da maior parte da população.

Além disso, desde o século XIX, uma sucessão não esporádica de rupturas e crises fez-se acompanhar da promulgação de centenas de Constituições – com raras exceções representadas por algumas duradouras Cartas em países como o Chile, a Argentina e a Colômbia – e pela adoção de tipos muito distintos de regimes políticos (períodos democráticos, governos populistas, ditaduras civis e militares, etc.). Todavia, as *continuidades* em matéria orgânica da Constituição fizeram-se invariavelmente presentes, representadas, com matizes variados em algumas experiências específicas, por uma fórmula que privilegiou a manutenção de um esquema de poder hierarquizado (com o topo da pirâmide ocupado pela Presidência da República) e com poucas componentes democráticas em termos de repartição de funções do Estado.

Sob essa luz, novamente sem se tentar apresentar a história da região como uma falsa homogeneidade, demonstram-se como marcas do constitucionalismo do subcontinente um poder político e jurídico centralizado e a adoção cada vez mais comum de reformas excessivamente preocupadas com as listas de direitos como modelo de resposta padrão às pressões populares de setores excluídos, sem que se

tenha produzido uma efetiva reorientação democrática das instituições dos Estados, mesmo naqueles países em que a luta pela ampliação dos espaços de participação alcançou status constitucional.

Nesse quadro é que se examinaram projetos constitucionais que propõem uma *retórica de enfrentamento* contra esse estado de coisas. Essa reação apresenta-se filiada a um movimento que se pretende fundante de um *novo constitucionalismo regional* – baseado, segundo vimos, em alguns postulados fundamentais interligados, dentre os quais se destaca, como aspecto distintivo relevante, a plurinacionalidade – e que teria como missão causar mudanças efetivas nas sociedades (e, por consequência, nas Constituições) dos países implicados. Esse movimento de inovação procura retratar-se como *transicional* (ou seja, marcaria a passagem de um direito e de uma política excludentes para uma realidade de inclusão), essencialmente *democrático* e economicamente *alternativo*.

A partir do exame dos contextos políticos que resultaram na eleição de Rafael Correa e de Evo Morales, e dos trabalhos das Assembleias Constituintes em ambos os países, foram postas em perspectiva as disposições constitucionais promulgadas na década passada, unidas em torno da intenção declarada por parte dos grupos que estiveram na base dos processos constituintes de reagir ao período neoliberal precedente e transformar a difícil realidade de duas das sociedades mais pobres da região. Com isso, pôde-se apreender – ainda que de modo limitado, e destacando as evidentes contradições internas de que padecem essas Constituições – o potencial emancipatório de várias das *ferramentas normativas postas* à disposição do Estado e da população em geral para promover uma reorientação econômica, política e jurídica de seus países.

Uma vez conhecido de forma sumária o arcabouço de normas adotadas pelos constituintes equatorianos e bolivianos, foram examinadas as *práticas políticas, jurídicas e econômicas* levadas adiante pelos governos desses Estados, o que permitiu vislumbrar importantes e essenciais contradições que estão não apenas entre distintas normas constitucionais, mas, de forma ainda mais complexa, entre as Constituições e a realidade política e econômica vivida.

Dessa maneira, sem o intuito de enveredar num caminho conservador ou reacionário que propusesse uma narrativa pejorativa acerca de projetos de poder que possuem inegáveis méritos, o trabalho demonstrou a indesmentível *perpetuação de caracteres hiperpresidencialistas* na institucionalidade constitucional desses países e

o reforço de suas possibilidades de manutenção e concentração do poder por meio de instrumentos como as novas oportunidades de reeleição para os Presidentes, o aumento das suas competências legislativas, o crescimento de sua ingerência sobre outros órgãos e funções de Estado, a edição de normas jurídicas infraconstitucionais que restringem o campo de atuação das oposições e a eficácia das deliberações democráticas tomadas pela cidadania organizada, entre outros.

Essas e outras características – como as tentativas de deslegitimação de quaisquer discursos críticos contra o governo e a restrição às possibilidades eleitorais das oposições – foram expostas como manifestações de um crescente *autoritarismo competitivo* (ou *disfarçado*) cada vez mais identificado com várias das práticas dos governos de Evo Morales e Rafael Correa, que, como foi exposto, não raro valeram-se de ferramentas de um *constitucionalismo abusivo* pela adoção de instrumentos lícitos e formas constitucionais com aparência democrática para restringir justamente o funcionamento de uma democracia plural. É nesse enquadramento que aparecem medidas como, por exemplo, a supressão de limites constitucionais às reeleições presidenciais (já alcançadas no Equador e ainda tentadas, quando da redação desta tese, na Bolívia).

A partir da compreensão dos limites dos Estados num quadro de hiperintegração política, jurídica e econômica mundial, e da hiperexpansividade da lógica econômica como componente central do mundo contemporâneo, viu-se como os governos do Equador e da Bolívia permanecem atrelados a projetos econômicos extrativistas, e como essa orientação choca-se não apenas com o discurso político que os levou ao poder, mas, basicamente, com aquilo que está disposto nas suas Constituições em matéria de sustentabilidade ambiental, respeito à *Pachamama*, busca por uma economia e uma sociabilidade alternativas que enfatizem o viver bem/bem viver, e promoção dos direitos das comunidades tradicionais no que se refere à preservação de suas formas de vida.

Ao cabo de toda a argumentação realizada, firmamos nossa convicção de que o *novo constitucionalismo* ainda tem muito pouco em termos de resultados práticos a apresentar às sociedades do continente, diante do claro descompasso entre alguns avanços normativos e os impasses causados pelo reforço da centralização do poder, pela ameaça ao funcionamento da democracia (à luz da promoção de um autoritarismo de tons contemporâneos mais sutis) e pela ênfase na continuidade de modelos econômicos que, ao menos no discurso, pretendia-se abandonar.

Assim, para encerrar o percurso que foi aqui trilhado, permitimo-nos apresentar algumas linhas de raciocínio que entendemos coerentes com a argumentação desenvolvida, o que se faz com o intuito de fomentar o debate e de incentivar a efetivação do caráter emancipatório que inegavelmente está contido nos novos projetos constitucionais que foram aqui examinados:

1. Primeiramente, em países com tradição presidencialista centralizadora, como é o caso da Bolívia e do Equador, é fundamental respeitar as reivindicações que estão na base dos novos projetos constitucionais e realizar reformas que *ampliem o acesso democrático aos mecanismos de poder*. Impõe-se superar uma visão ultrapassada de gestão dos assuntos públicos, em que a decisão é tomada por uma instituição do Estado sem a interferência concreta da população (que até pode ser consultada, mas não tem poder de definição), em direção a mecanismos que deem poder efetivo à cidadania;
2. É imprescindível, ainda, que se prevejam reformas que privilegiem a adoção de meios estáveis para garantir a possibilidade de *alternância de poder*. Urge que sejam combatidas práticas de manipulação do sistema jurídico e político, como o cerceamento às liberdades de expressão e de imprensa pelo crescimento de mecanismos de coibição da crítica e da divergência, o aparelhamento do Estado pela previsão de mandatos extremamente longos e sem limitação de reeleições, a excessiva concentração de poderes de indicação de titulares de órgãos públicos nas mãos do Executivo ou de instituições estatais por ele controladas, o uso indiscriminado de plebiscitos e referendos (muitas vezes para rever decisões tomadas noutras consultas populares), a invocação permanente do Poder Constituinte Originário para reformas constitucionais que facilitem a consagração de interesses de curto prazo, e assim por diante;
3. O objetivo acima somente poderá ser alcançado se forem devidamente enfrentadas as *contradições* que marcam as experiências constitucionais do Equador e da Bolívia. E isso demanda, por um lado, uma nova abordagem de diálogo com as oposições (à esquerda, com vistas a não buscar a retirada de sua legitimidade, e à direita, para o estabelecimento de compromissos vitais para a estabilidade das expectativas políticas dos grupos que disputam o poder), e, por outro, uma harmonização das práticas dos

grupos governantes com os preceitos constitucionais. É claro que algumas das *contradições internas* das Constituições (típicas de *Constituições mistas*, conforme abordado acima) são irresolúveis sem uma alteração constitucional, o que, talvez, possa se apresentar num futuro próximo como uma alternativa factível; no entanto, mesmo sem essas reformas constitucionais expressas, sói buscar-se a harmonia entre os projetos de desenvolvimento econômico, entre os mecanismos de democracia deliberativa, entre o arcabouço legislativo infraconstitucional, etc., e os avançados princípios constitucionais que, como visto no Capítulo 2 desta tese, já estão nos textos e cuja implementação significaria um importante avanço;

4. Outro ponto importante – em relação ao qual, talvez, possa ser contabilizado um maior sucesso das políticas recentemente adotadas no Equador e, especialmente, na Bolívia – é reconhecer as *limitações do sistema jurídico e político diante de necessidades econômicas básicas*. O que se quer dizer é que as transformações das sociedades devem se dar não apenas pela mudança de foco de suas instituições, suas normas e suas práticas políticas, mas também com atenção à realidade concreta das condições de vida e das demandas materiais e econômicas das suas populações. Nenhum processo de avanço que se restrinja a aspectos *formais* terá condições de sobrevivência de largo prazo;
5. A seu turno, quanto à redefinição da primordialidade do Estado, afigura-se imprescindível compreender que a viabilidade dos projetos constitucionais latino-americanos deve partir do reconhecimento das *limitações econômicas e jurídicas do próprio Estado*. Deve-se entender que quaisquer soluções unilaterais e que desconsiderem as intrincadas relações mantidas em escala global, redobrando a aposta num Estado muitas vezes esgotado economicamente e incapaz de regular o fluxo de relações sociais e jurídicas internacionais e transnacionais, possivelmente levará ao fracasso de projetos de poder democraticamente legitimados e que se querem como alternativas efetivas. Nesse diapasão, mostra-se vital que processos potencialmente transformadores dialoguem com experiências internacionais, e que o façam sem preconceitos, sem falsas oposições e dicotomias. A integração dessas propostas constitucionais no quadro da sociedade mundial – sem renunciar a uma parcela de Estado que é imprescindível mesmo

na contemporaneidade, mas sem sobrecarregá-la, por outro lado –, é uma das propostas de resposta para a qual esta pesquisa aponta³⁴⁷.

Em suma, esta é uma visão embrionária acerca de propostas que, em seu conjunto, primam pela defesa da reconfiguração dos mecanismos de exercício de poder da sociedade, de forma que as engrenagens institucionais e o funcionamento do sistema econômico sejam alterados para seguirem o mesmo caminho que é apontado pelos princípios centrais das Constituições. O reforço de uma perspectiva democrática que não conceba o poder de maneira encastelada e afaste-se de qualquer pretensão de monopólio dos argumentos corretos (e que, nessa linha, amplie os espaços de deliberação cidadã e de participação da própria oposição), a ênfase em reformas jurídicas e políticas estruturais que revejam as instituições, a consciência quanto aos limites do Estado e a necessária articulação das lutas por transformação no plano internacional são linhas de ação que as propostas constitucionais que se pretendam eficazes precisam seguir.

Para isso, é imprescindível que o que existe de (mais) inovador no *novo constitucionalismo latino-americano* – fundamentalmente, as possibilidades que as Constituições abrem para as lutas emancipatórias – façam-se acompanhar de outros passos que realmente se dediquem a subverter as estruturas de dominação que ainda se mantêm nas sociedades do subcontinente. Sem isso, as esperanças despertadas por esses novos processos constituintes serão frustradas, e oportunidades talvez irrepetíveis podem ser desperdiçadas.

³⁴⁷ Como já tivemos a oportunidade de afirmar noutro trabalho: “Essa *transnacionalização* do Direito, e a subjacente *hiperintegração* da sociedade mundial, leva ao inevitável aparecimento de problemas jurídicos comuns, que precisam ser trabalhados em ordens ainda diferenciadas, em níveis diversos (...). Certamente, impõe-se, para a resolução de conflitos complexos de direitos fundamentais, que as distintas ordens jurídicas abram-se cognitivamente, de forma a que um processo de aprendizado estabeleça-se (...). De outra sorte, todavia, na mesma medida em que não se pode pretender um constitucionalismo provinciano, que apenas reafirme a soberania dos Estados e tente retornar ao contexto da modernidade clássica, também não se pode deixar de entender que a manutenção da vigência de ordens nacionais, desde que baseadas em instituições democráticas (e não qualquer ordem nacional, frise-se), pode funcionar como freio para a hiperexpansão de Direitos trans e supranacionais com potenciais destrutivos e reconhecidos déficits democráticos.” (ACUNHA, 2016, p. 770-771, itálicos no original).

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron. Why not a political Coase theorem. **Journal of Comparative Economics**, Estados Unidos, Elsevier, n. 31, 2003, p. 620-652. Disponível em: <<http://economics.mit.edu/files/4461>>. Acesso em 31 ago. 2016.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. A Theory of Political Transitions. **The American Economic Review**, Estados Unidos, American Economic Association, vol. 91, n. 4, Setembro 2001, p. 938-963. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2677820>>. Acesso em 29 ago. 2016.

_____. On the Economic Origins of Democracy. **Daedalus**, Estados Unidos, American Academy of Arts and Sciences, vol. 126, n. 1, Winter 2007, p. 160-162. Disponível em: <<http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/daed.2007.136.1.160#.V8oC1JgrKUK>>. Acesso em 02 set. 2016.

ACHTENBERG, Emily. A Vote for Local Democracy in Bolivia's Regional Elections. **NACLA**, Nova Iorque, 17 abr. 2015. Disponível em: <<https://nacla.org/blog/2015/04/17/vote-local-democracy-bolivia%27s-regional-elections>>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. Contested Development: The Geopolitics of Bolivia's TIPNIS Conflict. **NACLA**, Nova Iorque, 2013. Disponível em: <<https://nacla.org/article/contested-development-geopolitics-bolivia%E2%80%99s-tipnis-conflict>>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Morales Greenlights TIPNIS Road, Oil and Gas Extraction in Bolivia's National Parks. **NACLA**, Nova Iorque, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://nacla.org/blog/2015/06/15/morales-greenlights-tipnis-road-oil-and-gas-extraction-bolivia%E2%80%99s-national-parks>>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. Why Bolivian Workers Are Marching Against Evo Morales. **NACLA**, Nova Iorque, 05 jul. 2016. Disponível em: <<https://nacla.org/blog/2016/07/05/why-bolivian-workers-are-marching-against-evo-morales>>. Acesso em 10 fev. 2017.

ACTIVIDAD de minera inquieta a indígenas de Morona Santiago. **El Universo**, Quito, 22 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/22/nota/5915584/actividad-minera-inquieta-indigenas>>. Acesso em 26 jan. 2017.

ACUNHA, Fernando José Gonçalves. Democracia e transconstitucionalismo: “direito ao esquecimento”, extraterritorialidade e conflito entre ordens jurídicas. **Rev. Direito GV**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 748-775, dez. 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322016000300748&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 10 jan. 2017.

_____. **O Combate à Discriminação Regional no Brasil: Limites e Possibilidade do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ALBERT, Richard. Amendment and Revision in the Unmaking of Constitutions. In: LANDAU, David; LERNER, Hanna (ed.). **Edward Elgar Handbook on Comparative Constitution-Making**, 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2841110>>. Acesso em 13 out. 2016. No prelo.

ALIAGA, Javier. Bolívia reduziu pobreza em 10 anos de Morales, mas vê nuvens no horizonte. **Uol Economia**, São Paulo, 20 jan. 2016. Disponível em: <<http://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 20 jan. 2017.

ARIÑEZ, Rubén. Evo anuncia que la carretera que atraviesa el TIPNIS “se realiza”. **La Razón**, La Paz, 05 jun. 2015. Disponível em: <http://www.la-razon.com/nacional/Evo-carretera-atravesia-TIPNIS-realiza_0_2283971614.html>. Acesso em 20 jan. 2017.

ARMENDARIZ, Pedro. Rafael Correa choca com Pueblos Ancestrales y Ecologistas. **Cruce sin Barreras**. [s.l.], 10 nov. 2011. Disponível em: <<http://crucesinbarreras.blogspot.com.br/2011/11/rafael-correa-choca-con-pueblos.html>>. Acesso em 23 abr. 2016.

ARZÚ, Marta Casaús. Guatemala: práticas sociais e discurso racista das elites. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. Tradução Terumi Koto Bonnet Villalba. São Paulo: Contexto, 2008, p. 203-248.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador**: el estado y el derecho en la constitución de 2008. Quito: Ediciones Abya-Yala, 2011.

_____. La Utopía Andina. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 141-178.

AYALA MORA, Enrique. Equador, 1930-c. 1990. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: A América Latina após 1930: México, América Central, Caribe e**

Repúblicas Andinas. Vol. IX. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 2015, p. 529-583.

_____. Rasgos Históricos de la evolución constitucional del Ecuador. In: AYALA MORA, Enrique (ed.). **Historia Constitucional**: estudios comparativos. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014, p. 13-121.

BASABE-SERRANO, Santiago. Poder Presidencial y judicialización de la política como determinantes del cambio institucional en el Poder Judicial: la Corte Suprema de Ecuador (1979-2009). **Politai**: Revista de Ciência Política. Lima, Peru: Asociación Civil Politai, Año 5, Primeiro Semestre, n. 8, p. 69-86. Disponível em: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/viewFile/13881/14504>>. Acesso em 22 abr. 2016.

BELVEDERE, Carlos *et alli*. Argentina: sinopse da situação. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. Tradução Terumi Koto Bonnet Vilalba. São Paulo: Contexto, 2008, p. 25-71.

BENVINDO, Juliano Zaiden. The Seeds of Change; Popular Protests as Constitutional Moments. **Marquette Law Review**, Estados Unidos, vol. 99, Issue 2, Article 5, Winter 2015, p. 363-426. Disponível em: <<http://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5277&context=mulr>>. Acesso em 10 set. 2016.

BERNAL, Carlos. Foreword – Informal Constitutional Change: A Critical Introduction and Appraisal. **American Journal of Comparative Law**, Estados Unidos, vol. 62, 2014, p. 493-514. Disponível em: <<http://minerva.mq.edu.au:8080/vital/access/manager/Repository/mq:36529>>. Acesso em 08 out. 2016.

_____. Unconstitutional Constitutional Amendments in the case study of Colombia: An analysis of the justification and meaning of the constitutional replacement doctrine. **International Journal of Constitutional Law**, Estados Unidos, vol. 11, Issue 2, 2013, p. 339-357. Disponível em: <<http://icon.oxfordjournals.org/content/11/2/339.full.pdf+html>>. Acesso em 06 out. 2016.

BETHELL, Leslie. Nota sobre as Populações Americanas às Vésperas das Invasões Europeias. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: América Latina Colonial. Vol. I. Tradução de Maria Clara Cescato. 2. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 129-131.

BHABHA, Homi K. **The Location of Culture**. Londres: Routledge, 1994.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado de 1945, de 24 de novembro de 1945. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, edição CPE_1945, 28 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/154181>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Constitución Política de la República de Bolivia, de 26 de novembro de 1947. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, 26 nov. 1947. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcwd4k5>>. Acesso em 26 nov. 2017.

_____. Constitución de 1967, de 02 de fevereiro de 1967. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, 02 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmcdv3d1>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 1615, de 06 de fevereiro de 1995. En cumplimiento del Artículo 5 transitorio de la Ley de Reforma n. 1585 de 12 de agosto de 1994, apruébase como texto completo de la Constitución Política del Estado, la siguiente. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, 06 fev. 1995. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc932p0>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 2.631, de 20 de fevereiro de 2004. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, n. 2571, 20 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/17273>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 2650, de 13 de abril de 2004. Incorpóranse al texto de la Constitución Política del Estado los Artículos de la Ley n. 2631, de 20 de Febrero de 2004, de "Reformas a la Constitución Política del Estado", y deróganse las Disposiciones Transitorias de la Ley n. 1615, de 6 de febrero de 1995, siendo el texto completo de la Constitución Política del Estado, el siguiente. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, edição CPE_2004, 28 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/154182>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 3.364, de 06 de março de 2006. Ley Especial Convocatoria a la Asamblea Constituyente. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, n. 2866, 06 mar. 2009. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/8812>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 031, de 19 de julho de 2010. Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Ibáñez". **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, edição 154NEC, 19 jul. 2010. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/133160>>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Ley n. 381, de 20 de maio de 2013. Ley de Aplicación Normativa. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, 20 mai. 2013. Disponível em: <[http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyessenadores/Ley\(381\)_0.PDF](http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyessenadores/Ley(381)_0.PDF)>. Acesso em 20 dez. 2016.

_____. Nueva Constitución Política del Estado, de 07 de fevereiro de 2009. **Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia**, La Paz, edição CPE_2009, 28 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/descargar/154183>>. Acesso em 23 abr. 2016.

_____. Tribunal Constitucional Plurinacional. Declaración Constitucional Plurinacional 003/2013. Expediente 02856-2013-06-CCP. Referencia: Alvaro Marcelo García Linera, Vicepresidente del Estado Plurinacional Consulta Proyecto Ley de Aplicación Normativa. Magistrado Relator: Dr. Zenón Hugo Bacarreza Morales. Sucre, 25 abr. 2013. Disponível em: <[https://buscador.tcpbolivia.bo/\(S\(cssfeojcwui0hhzz2y3vxjxx\)\)/WfrExpedientes.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/(S(cssfeojcwui0hhzz2y3vxjxx))/WfrExpedientes.aspx)>. Acesso em 05 fev. 2017.

BONILLA, Heraclio. O Peru e a Bolívia da Independência à Guerra do Pacífico. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: Da Independência a 1870**. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 541-589.

BRANDÃO, Pedro. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 01 abr. 2016.

_____. Decreto n. 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em 01 abr. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101/DF. Requerente: Presidente da República. Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno. Brasília, 24 jun. 2009. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, n. 108, 04 jun. 2012, Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955>>. Acesso em 10 fev. 2017.

BRUNKHORST, Hauke. Constitutionalism and Democracy in the World Society. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 179-198.

_____. **Solidarity: From a Civic Friendship to a Global Legal Community.** Trad. Jeffrey Flynn. Cambridge, Massachusetts, EUA: The MIT Press, 2005.

BUENROSTRO, Javier. Bolivia: diez años de Evo Morales en el poder. **Horizontal**, México, 18 set. 2015. Disponível em: <<http://horizontal.mx/bolivia-diez-anos-de-evo-morales-en-el-poder/#sthash.dD01Etp.dpuf>>. Acesso em 25 jan. 2017.

CANDIDATO governista vence eleição no Equador; oposição contesta resultado. **Folha de S. Paulo**, Caderno Mundo, São Paulo, 02 abr. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/04/1872176-candidato-governista-vence-eleicao-no-equador-oposicao-contesta-resultado.shtml>>. Acesso em 04 abr. 2017

CASTILLO, Sandra Soler; ABRIL, Neyla Graciela Pardo. Colômbia: invisibilidade e exclusão. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina.** Tradução Terumi Koto Bonnet Villalba. São Paulo: Contexto, 2008, p. 159-201.

CHEIBUB, José Antonio; ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, University of Chicago, Working Paper n. 361, September 2011, p. 258-276. Disponível em: <http://chicagounbound.uchicago.edu/public_law_and_legal_theory/177/>. Acesso em 30 out. 2016.

CHIVI VARGAS, Idón Moisés (coord.). **Bolivia: Nueva Constitución Política del Estado: conceptos elementales para su desarrollo normativo.** La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010. Disponível em: <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe_cepdpdf.pdf>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. Constitucionalismo y Descolonización: Aportes al Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 215-225.

CLAVERO, Bartolomé. Estado Plurinacional: Aproximação de um novo Paradigma Constitucional Americano. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 111-131.

COLLIER, Simon. O Chile da Independência à Guerra do Pacífico. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: Da Independência a 1870**. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 591-624.

COLÔMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-141-10. Expediente CRF-003C. Revisión de constitucionalidad de la Ley 1354 de 2009 “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”. Magistrado Sustanciador: Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C., 26 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>>. Acesso em 15 fev. 2017.

COLÓN-RÍOS, Joel. Law, Language, and the Latin American Constitutions. **Victoria University of Wellington Law Review**, Wellington, Nova Zelândia, n. 42, 2011, p. 367-387. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=1837063>>. Acesso em 11 jan. 2017.

_____. The Rights of Nature and the New Latin American Constitutionalism. **New Zealand Journal of Public and International Law**, Wellington, Nova Zelândia, n. 13, 2015, p. 107-114. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2871584>>. Acesso em 10 jan. 2017.

CONAGHAN, Catherine M. Ecuador: Rafael Correa and the Citizens’ Revolution. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 260-282.

CONAIE – CONFEDERACIÓN DE NACIONALIDADES INDÍGENAS DEL ECUADOR. Estado Ecuatoriano a favor de transnacionales arremete contra comunidad shuar Nankints para desalojar de su territorio. Quito, 11 ago. 2016. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B9xnvkmEIMEAZjlpRIFMLXh1aTQ/view>>. Acesso em 27 jan. 2017.

CONDE, Roberto Cortês. O Crescimento da Economia Argentina, c. 1870-1914. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: Da 1870 a 1930**. Vol. V. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 475-508.

CONGRESO destituye al TC y 4 ex diputados salen del país. **El Diario**, Quito, 25 abr. 2007. Disponível em <<https://web.archive.org/web/20160215142939/http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/33546-congreso-destituye-al-tc-y-4-ex-diputados-salen-del-pais/>>. Acesso em 09 fev. 2017.

CONSTANTE, Soraya. El colectivo 'Rafael Contigo Siempre' busca la reelección de Correa. **El País**, Quito, 15 ago. 2016. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/16/america/1471299450_069402.html?rel=mas>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. La autocensura es ley en la prensa de Ecuador. **El País**, Quito, 02 jul. 2014. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/02/actualidad/1404333934_595067.html>. Acesso em 02 fev. 2017.

CORTEZ SALINAS, Josafat. El Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia: Cómo se Distribuye el Poder Institucional. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, México, nueva série, ano XLVII, n. 139, jan.-abr. 2014, p. 287-296. Disponível em: <<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4866/6217>>. Acesso em 29 jan. 2017.

COURTIS, Christian. Enseñanza jurídica y dogmática en el campo jurídico latinoamericano: apuntes acerca de un debate necesario. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina**: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, 2003, p. 75-91. Colección En Clave de Sur.

DEAS, Malcolm. A Venezuela, a Colômbia e o Equador: o primeiro meio século de Independência. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da Independência a 1870. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 505-539.

DELGADO BURGOA, Rebeca E. Algunas reflexiones sobre la Constitución Política del Estado. In: CHIVI VARGAS, Idón Moisés (coord.). **Bolivia**: Nueva Constitución Política del Estado: conceptos elementales para su desarrollo normativo. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010, p. 39-56. Disponível em: <https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/ncpe_cepd.pdf>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. Venezuela, Colômbia e Equador, c. 1880-1930. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da 1870 a 1930. Vol. V. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 271-315.

DOBNER, Petra. More Law, Less Democracy? Democracy and Transnational Constitutionalism. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 141-161.

DONGHI, Tulio Halperín. A Economia e a Sociedade na América Espanhola do Pós-Independência. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da Independência a 1870. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 277-327.

ECUADOR: CONSTITUYENTE cesa al Congreso. **BBC MUNDO.COM**. [s.l.], 30 nov. 2007. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7119000/7119489.stm>. Acesso em 20 jan. 2017.

ECUADOR: DESTITUYEN a 57 diputados. **La Nación**, Buenos Aires, 08 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.lanacion.com.ar/889636-ecuador-destituyen-a-57-diputados>>. Acesso em 26 dez. 2016.

ECUADOR TIENE polémica ley sobre comunicación. **El País**, Montevideu, 2013. Disponível em: <<http://www.elpais.com.uy/mundo/ecuador-polemica-ley-comunicacion-correa.html>>. Acesso em 01 fev. 2017.

EL CONSTITUCIONAL de Ecuador falla a favor de los diputados depuestos. **El País**, Quito, 24 abr. 2007. Disponível em: <http://elpais.com/diario/2007/04/24/internacional/1177365618_850215.html>. Acesso em 01 fev. 2017.

ELECCIONES en Ecuador: después de tres días, el Consejo Nacional Electoral confirmó que habrá ballottage. **INFOBAE**, [s.l.], 22 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.infobae.com/america/america-latina/2017/02/22/elecciones-en-ecuador-despues-de-tres-dias-el-consejo-nacional-electoral-confirmando-que-habra-ballottage/>>. Acesso em 25 fev. 2017.

ELLIOTT, John H. A Conquista Espanhola e a Colonização da América. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: América Latina Colonial. Vol. I. Tradução de Maria Clara Cescato. 2. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 135-194.

_____. A Espanha e a América nos Séculos XVI e XVII. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: América Latina Colonial. Vol. I. Tradução de Maria Clara Cescato. 2. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 283-337.

EL PRESIDENTE Evo Morales buscará un cuarto mandato en Bolivia, desafiando a la constitución. **Univision Noticias**, [s.l.], 17 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.univision.com/noticias/america-latina/el-presidente-evo-morales-buscara-un-cuarto-mandato-en-bolivia-desafiando-a-la-constitucion>>. Acesso em 02 fev. 2017.

EL TSE dejó fuera a Suárez y a 227 candidatos de Beni. **Página Siete**, La Paz, 21 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/3/21/dejo-fuera-suarez-candidatos-beni-50791.html>>. Acesso em 09 fev. 2017.

EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. **Registro Oficial**, Quito, n. 449, 20 out. 2008. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2016.

_____. Constitución de 1998: Decreto Legislativo No. 000. **Registro Oficial**, Quito, n. 1, 11 ago. 1998. Disponível em: <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>>. Acesso em 09 jan. 2017.

_____. Constitución Política del Año 1979: Decreto Supremo 000. **Registro Oficial**, Quito, n. 800, 27 mar. 1979. Disponível em: <http://cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1978.pdf>. Acesso em 09 jan. 2017.

_____. Corte Constitucional. Dictamen n. 001-14-DRC-CC. Caso n. 0001-14-RC. Accionante: Presidenta de la Asamblea Nacional. Quito, 31 out. 2014. Disponível em: <<https://www.corteconstitucional.gob.ec/sentencias/relatoria/relatoria/fichas/001-14-DRC-CC.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. Corte Constitucional. Sentencia n. 001-10-SIN-CC. Casos n. 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados). Juez Constitucional Ponente: Dr. Patricio Pazmiño Freire. Jueces Constitucionales Adherentes: Dr. Edgar Zárate Zárate y Dr. Roberto Bhrunis Lemarie. Quito, 18 mar. 2010. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/pdfs/SUBE_Y_BAJA/SUBE_Y_BAJA3/Sentencia_mineros.pdf>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. Enmiendas a la Constitución de la República del Ecuador. **Registro Oficial**, Quito, n. 653, Año III, 21 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Votaciones%20Comisiones/Enmienda/RO%20Enmiendas%20constitucionales.pdf>>. Acesso em 18 jan. 2017.

_____. Ley de Minería. **Registro Oficial**, Quito, n. 517, Año III, 29 jan. 2009. Disponível em: <http://www.hidrocarburos.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/ley_mineria_ec.pdf>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica de Comunicación. **Registro Oficial (Tercer Suplemento)**, Quito, n. 22, Año I, 25 jun. 2013. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica de Educación Intercultural. **Registro Oficial (Segundo Suplemento)**, Quito, n. 417, Año II, 31 mar. 2011. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_ley_de_educacion_intercultural.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica de Participación Ciudadana. **Registro Oficial (Suplemento)**. Quito, n. 175, 20 abr. 2010. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_participacion_ciudadana.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica de Participación Ciudadana: Texto aprobado en el Pleno de la Asamblea Nacional. Quito, 2010. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/8f8dacfa-df0a-4780-93b5-57608128c8a6/Texto%20Aprobado%20en%20el%20Pleno%20de%20la%20Asamblea%20-%20Enviado%20a%20Presidencia.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica de Telecomunicaciones. **Registro Oficial (Tercer Suplemento)**, Quito, n. 439, Año II, 18 fev. 2015. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro_ley_organica_de_telecomunicaciones_ro_439_tercer_suplemento_del_18-02-2015.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Ley Orgánica Reformatoria a la Ley de Minería, a la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y a la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno. **Registro Oficial (Segundo Suplemento)**, Quito, n. 37, Año I, 16 jul. 2013. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_organica_reformatoria_a_la_ley_de_mineria_a_la_ley_reformatoria_para_la_equidad_tributaria_en_el_ecuador_y_a_la_ley_organica_de_regimen_tributario_interno_tramite_no.pdf>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Oficio n. T.5057-SNJ-10-367, de 03 de março de 2010. Objeção parcial do Presidente ao Projeto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana. Quito, 03 mar. 2010. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/874aed8c-bf9c-4077-a514-ada23f0b9bce/Objecci%F3n%20Parcial%20%20Presidente%20de%20la%20Rep%FAblica.pdf>>. Acesso em 20 jan. 2017.

_____. Oficio n. T.5598-SGJ-15-30, de 14 de janeiro de 2015. Objeção parcial do Presidente ao Projeto de Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Quito, 14 jan. 2015. Disponível em: <<http://ppless.asambleanacional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/267f0b8b-1b65-4dea-b9ab-8ef08251d4cb/Objecci%F3n%20Parcial%20Presidente%20de%20la%20Rep%FAblica%20Tr.%20201078.pdf>>. Acesso em 22 jan. 2017.

ESPAÑA, Sara. Ecuador da luz verde a las candidaturas presidenciales. **El País**, Guayaquil, 03 out. 2016. Disponível em: <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/03/america/1475531426_875716.html?rel=mas>. Acesso em 28 jan. 2017.

ESPINOZA, Waldemar. Plurinacionalidad en Ecuador: más allá de la declaración constitucional. **Política Crítica revista digital**, [S.l.], 03 fev. 2015. Disponível em: <<https://politicacritica.com/2015/02/03/ecuador-plurinacional-mas-alla-de-la-declaracion-constitucional-2/>>. Acesso em 21 jan. 2017.

ESQUIROL, Jorge L. ¿Hacia dónde va Latinoamérica? Una crítica al enfoque sociojurídico sobre América Latina. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina**: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, 2003, p. 93-102. Colección En Clave de Sur.

FIX-FIERRO, Héctor; SALAZAR-UGARTE, Pedro. Presidentialism. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, Andrés (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 628-649.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio. Constitucionalismo Aspiracional: Derecho, Democracia y Cambio Social en América Latina. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul**: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 227-249.

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina**: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, 2003, p. 15-66. Colección En Clave de Sur.

GARDBAUM, Stephen. Political Parties, Voting Systems, and the Separation of Powers. **American Journal of Comparative Law**, Estados Unidos, vol. 65, 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2774419>>. Acesso em 03 fev. 2017. No prelo.

GARGARELLA, Roberto. La izquierda que no es: Sobre el concepto de “izquierda en *The Resurgence of the Latin American Left*”. **Política y Gobierno**, México, vol. 21, n. 2, jul/dez 2014, p. 443-477. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v21n2/v21n2a7.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2017.

_____. La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas: Entre lo viejo y lo nuevo. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 258 jul/ago. 2015, p. 1-8. Disponível em:

<<http://search.proquest.com/docview/1707732918/fulltextPDF/2D68A5F9012542B2PQ/3?accountid=26646>>. Acesso em 22 jan. 2017.

_____. **Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of the Constitution.** Nova Iorque: Oxford, 2013.

_____. **Too much “Old” in the “New” Latin American Constitutionalism.** [s.l.] [201-] Disponível em: <https://www.law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Eng_20150512.pdf>. Acesso em 07 jan. 2017.

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: Promesas e Interrogantes. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul.** Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 59-85.

GLADE, William. A América Latina e a Economia Internacional, 1870-1914. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: De 1870 a 1930.** Vol. IV. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2009, p. 20-82.

GLEASON, Trevor; TSUDA, Kenta. Economic Inequality and Globalization: an interview with Daron Acemoglu. **Brown Journal of World Affairs**, Estados Unidos, n. 13, Issue 1, Fall/Winter 2006, p. 19-27. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/24590640>>. Acesso em 29 dez. 2016.

GOBIERNO apoya al TSE em destitución de 57 diputados. **El Universo**, Quito, 08 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2007/03/08/0001/8/7B09605E476A4507A1F61566FD751B62.html>>. Acesso em 20 jan. 2017.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e Democracia: Uma Leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella.** São Paulo: Saraiva, 2012.

GRANDE, Ricardo; BRUNNER, Eva. Guerra minera entre los indígenas shuar y el Gobierno de Ecuador. **El Mundo**, 24 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.elmundo.es/internacional/2016/12/24/585e5a7d22601d755d8b45cf.html>>. Acesso em 10 fev. 2017.

GRIJALVA, Agustín. Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador de 2008. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 133-140.

GRIMM, Dieter. The Achievement of Constitutionalism and its Prospects in a Changed World. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 3-22.

GUERRERO, Alicia Castellanos; IZQUIERDO, Jorge Gómez; PINEDA, Francisco. México: o racismo mestiço. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. Tradução Fernanda Deah Chichorro. São Paulo: Contexto, 2008, p. 249-292.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Vol. II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. (Biblioteca Tempo Universitário, 101).

_____. O Estado Democrático de Direito: Uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? In: HABERMAS, Jürgen. **Era das transições**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 153-173.

_____. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2004. (Humanística, n. 3).

HALE, Charles A. As Ideias Políticas e Sociais na América Latina, 1870-1930. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: De 1870 a 1930**. Vol. IV. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2009, p. 331-414.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda**. Working Paper n. 307, Kellogg Institute, September 2003. Disponível em: <[https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/work-
ingpapers/WPS/307.pdf](https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/work-
ingpapers/WPS/307.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2016.

_____. Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (ed.). **Informal Institutions & Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore, EUA: Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-30.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos**: O breve século XX (1914-1991). Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. 27. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

HOEKEMA, André J. Hacia un Pluralismo Jurídico Formal de Tipo Igualitario. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul**: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 263-292.

HOLMES, Stephen. Constitutions and constitutionalism. In: ROSENFELD, Michel; SAJÓ, András (Orgs.). **The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 189-216.

_____. Superpresidentialism and its Problems. **East European Constitutional Review**, University of Chicago, vol. 2, n. 4, Fall 1993, p. 123-126. Disponível em: <https://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1994-808-05-2-Holmes.pdf>. Acesso em 15 set. 2016.

INSIGNARES CERA, Silvana. **Construcción constitucional del proceso de integración suramericano**. Barranquilla: Universidad del Norte, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS. **Bolivia**: Características de Poblaciones y Vivienda: Censo de Población y Vivienda 2012, La Paz, 2012. Disponível em: <http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>. Acesso em 30 jul. 2016.

ISSACHAROFF, Samuel. Constitutional Law and Consolidated Power. **American Journal of Comparative Law**, v. 62, n. 3, 2014. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2438932>. Acesso em 24 out. 2016.

_____. Fragile Democracies. **Harvard Law Review**, Estados Unidos, vol. 120, n. 6, April 2007, p. 1405-1467. Disponível em: <http://harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/issacharoff.pdf>. Acesso em 04 set. 2016.

KLEIN, Herbert S. A Bolívia da Guerra do Pacífico à Guerra do Chaco, 1880-1932. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: De 1870 a 1930. Vol. V. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 377-412.

_____. "Social Constitutionalism" in Latin America: The Bolivian Experience of 1938. **The Americas**, v. 22, n. 3, jan. 1966, p. 258-276. Disponível em: http://web.stanford.edu/~hklein/Social_Cosntitutionalism_Bolivia_1938.pdf. Acesso em 28 out. 2016.

KUMM, Mattias. The Best of Times and The Worst of Times: Between Constitutional Triumphalism and Nostalgia. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 201-219.

LAFUENTE, Javier; MOLINA, Fernando. Bolívia diz não à intenção de Evo Morales de tentar outra reeleição. **El País**, La Paz, 24 fev. 2016. Disponível em: <http://brasil.el-pais.com/brasil/2016/02/24/internacional/1456274986_514912.html>. Acesso em 20 jan. 2017.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **UC Davis Law Review**, Estados Unidos, November 2013, n. 47, Issue 1, p. 189-260. Disponível em: <http://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf>. Acesso em 27 dez. 2015.

_____. Constitution-Making Gone Wrong. **Alabama Law Review**, Estados Unidos, April 2012, n. 64, Issue 5, p. 923-980. Disponível em: <<http://www.law.ua.edu/pubs/lrarticles/Volume%2064/Issue%205/1%20Landau%20923-980.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2015.

LEONEL JÚNIOR, Gladstone. **O Novo Constitucionalismo Latino-Americano**: um estudo sobre a Bolívia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

LETSAS, George. The Constitution and the Folly of Majoritarianism, **U.K. Constitutional Law Blog**, 20 fev. 2017. Disponível em: <<https://ukconstitutional-law.org/2017/02/20/george-letsas-the-constitution-and-the-foley-of-majoritarianism/>>. Acesso em 28 fev. 2017.

LEVINSON, Daryl L. Parchment and Politics: The Positive Puzzle of Constitutional Commitment. **Harvard Law Review**, Estados Unidos, vol. 124, n. 3, January 2011, p. 657-746. Disponível em: <http://cdn.harvardlawreview.org/wp-content/uploads/pdfs/vol124_%20levinson.pdf>. Acesso em 06 set. 2016.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. Conclusion: Democracy, Development, and the Left. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 399-427.

_____. 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, 2011, p. 1-28.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Derecho de las desigualdades: en torno a las formas no universales del pluralismo jurídico. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina**: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, 2003, p. 223-245. Colección En Clave de Sur.

LOUGHLIN, Martin. What is Constitutionalisation? In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin. (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 47-72.

LYNCH, John. As Origens da Independência da América Espanhola. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da Independência a 1870. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 19-72.

_____. As Repúblicas do Prata da Independência à Guerra do Paraguai. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da Independência a 1870. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 625-692.

MADRID, Raúl. Bolivia: Origins and Policies of the Movimiento al Socialismo. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth M. (ed.). **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore, EUA: The Johns Hopkins University Press, 2011, p. 239-259.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Constituição x Democracia: A Alternativa Plurinacional Boliviana. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul**: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 361-373.

MANIFESTACIONES a favor y en contra de la explotación minera en Morona Santiago. **Diario El Comercio**, Quito, 19 dez. 2016. Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/manifestaciones-explotacion-minera-moronasantiago-ecuador.html>>. Acesso em 01 fev. 2017.

MERINO, María Eugenia *et alli*. Chile: o caso mapuche. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. Tradução Terumi Koto Bonnet Villalba. São Paulo: Contexto, 2008, p. 119-158.

MOLINA, Fernando. Evo Morales anuncia candidatura à reeleição para um quarto mandato. **El País**, La Paz, 19 dez. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/17/internacional/1482006296_366636.html>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. Evo Morales planeja outro referendo sobre sua reeleição. **El País**, La Paz, 26 mai. 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/25/internacional/1464207694_272239.html>. Acesso em 01 fev. 2017.

MONTALVÁN S., Diego. Alberto Acosta: "La participación se conquista con la lucha, si es preciso en las calles". **El Mercurio**, Equador, Cuenca, 19 set. 2009. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=91644>>. Acesso em 23 abr. 2016.

MONZÓN, José María. The Constitution as a Post-Colonial Discourse: An Insight into the Constitution of Bolivia. **Seattle Journal for Social Justice**, Seattle, EUA, volume 12, issue 3, Article 4, 2014, p. 821-842. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1712&context=sjsj>>. Acesso em 22 dez. 2016.

MORGAN, Edmund. **Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America**. WW Norton & Company: New York, 1988.

NEVES, Marcelo. Del pluralismo jurídico a la miscelánea social: el problema de la falta de identidad de la(s) esfera(s) de juridicidad en la modernidad periférica y sus implicaciones en América Latina. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos**. Bogotá: ILSA, 2003, p. 261-290. Colección En Clave de Sur.

_____. **Transconstitucionalismo**. 1 ed. 3 tir. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

SANTIAGO NINO, Carlos. **Fundamentos de Derecho Constitucional: Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional**. Buenos Aires: Astrea, 2013.

NORTH, Douglass C. Institutional Change and Economic Growth. **The Journal of Economic History**, Estados Unidos, Cambridge, Economic History Association, vol. 31, n. 1, Mar. 1971, p. 118-125. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2117023>>. Acesso em 30 dez. 2015.

_____. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, Estados Unidos, American Economic Association, vol. 5, n. 1, Winter 1991, p. 97-112. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/1942704>>. Acesso em 30 dez. 2015.

ODDONE, Juan A. A Formação do Uruguai Moderno, c. 1870-1930. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da 1870 a 1930. Vol. V. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2013, p. 609-631.

O'DONNELL, Guillermo. Afterword: On Informal Institutions, Once Again. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (ed.). **Informal Institutions & Democracy**: Lessons from Latin America. Baltimore, EUA: Johns Hopkins University Press, 2006, p. 285-289.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 13 de setembro de 2007. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 2008. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_pt.pdf>. Acesso em 05 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção n. 107 – Populações Indígenas e Tribais. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235197/lang-pt/index.htm>. Acesso em 09 abr. 2016.

_____. Convenção n. 169 – Sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236247/lang-pt/index.htm>. Acesso em 09 abr. 2016.

PERIODISTA: “Correa es un modernizador, los deseos de los movimientos sociales le tienen sin cuidado”. **El Clarin De Chile**, Santiago, 10 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.elclarin.cl/web/entrevistas/15963-periodista-pedro-armendariz-rafael-coorea-es-un-modernizador-los-deseos-de-los-movimientos-sociales-le-tienen-sin-cuidado.html>>. Acesso em 05 fev. 2017.

PISARELLO, Gerardo. **Procesos constituyentes**: caminos para la ruptura democrática. Madrid: Editorial Trotta, 2014.

POSNER, Eric A. Liberal Internationalism and the Populist Backlash. **Public Law and Legal Theory Working Papers**, University of Chicago, Working Paper n. 606, January 2017. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2898357>>. Acesso em 28 fev. 2017.

PRANDINI, Riccardo. The Morphogenesis of Constitutionalism. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 309-326.

PREGUNTAS de la Consulta y del Referéndum con sus anexos. **El Universo**, Quito, 16 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2011/02/16/1/1355/preguntas-consulta-referendum-sus-anexos.html>>. Acesso em 18 jan. 2017.

PREUSS, Ulrich. Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept? In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 23-46.

_____. The Politics of Constitution Making: Transforming Politics into Constitutions. **Law and Policy**, University of Denver, volume 13, Issue 2, April 1991, p. 107-123. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9930.1991.tb00061.x/pdf>>. Acesso em 31 out. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Democracy as an Equilibrium. **Public Choice**, [s.l.], Springer, 2005, p. 253-273.

_____. Institutions Matter? **Government and Opposition**, Oxford, Reino Unido, Blackwell Publishing, 2004, p. 527-540. Disponível em: <http://www.politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/go_2004.pdf>. Acesso em 05 jan. 2016.

_____. The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development? **European Journal of Sociology**, [s.l.], Cambridge, vol. 45, Issue 02, Ago 2004, p. 165-188. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/abstract_S0003975604001419>. Acesso em 30 dez. 2015.

PRZEWORSKI, Adam *et alli*. O que Mantém as Democracias? **Lua Nova**, São Paulo, n. 40-41, Ago. 1997, p. 113-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n40-41/a06n4041.pdf>>. Acesso em 05 jan. 2016.

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. Political Regimes and Economic Growth, **The Journal of Economic Perspectives**, EUA, American Economic Association, vol 7, n. 3, Summer 1993, p. 51-69. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2138442>>. Acesso em 30 dez. 2015.

RAMOS, Daniel; MACHICAO, Monica. Morales reconhece derrota em referendo sobre quarto mandato presidencial na Bolívia. **Reuters Brasil**, [s.l.], 24 fev. 2016. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN0VX2IA>>. Acesso em 23 abr. 2016.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César. **Etnicidad.gov**: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados. Bogotá: Dejusticia, 2012.

_____. O Impacto do Novo Constitucionalismo: os Efeitos dos Casos sobre Direitos Sociais na América Latina. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul**: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 87-109.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César; BAQUERO DÍAZ, Carlos Andrés. **Reconocimiento con Redistribución**: El derecho y la justicia étnico-racial en América Latina. Bogotá: Dejusticia, 2015.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César (dir.) *et alli*. **Justicia Global 2**: La Consulta Previa a Pueblos Indígenas. Los Estándares del Derecho Internacional. Bogotá: Universidad de los Andes, 2010.

ROJAS, Rosa. Evo Morales, ratificado en el referendo revocatorio en Bolivia. **La Jornada**, La Paz, 10 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.jornada.unam.mx/2008/08/11/index.php?section=mundo&article=032n1mun>>. Acesso em 20 dez. 2016.

ROSENFELD, Michel. **The Identity of the Constitutional Subject**: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community. Nova Iorque: Routledge, 2010.

SAFFORD, Frank. Política, Ideologia e Sociedade na América Espanhola do Pós-Independência. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: Da Independência a 1870. Vol. III. Tradução de Maria Clara Cescato. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2014, p. 329-412.

SALGADO ÁLVAREZ, Judith. Una perspectiva de género sobre el constitucionalismo ecuatoriano. In: AYALA MORA, Enrique (ed.). **Historia Constitucional**: estudios comparativos. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014, p. 303-324.

SANDOVAL, Clara. La construcción de un discurso contrahegemónico del derecho en "América Latina": Comentarios y alternativas a la propuesta sobre la consolidación de los estudios jurídicos críticos. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina**: un debate sobre los estudios jurídicos críticos. Bogotá: ILSA, 2003, p. 183-198. Colección En Clave de Sur.

SANTIAGO, Ortiz C. **El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador**. França: Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>>. Acesso em 21 jan. 2017.

_____. **La participación, un desafío para la democracia**. França: Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance, mar. 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-461.html>>. Acesso em 21 jan. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La Refundación del Estado y los Falsos Positivos. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 179-214.

SILVA GARCÍA, Germán. Derecho y sociedad en América Latina: ¿cómo armar el rompecabezas y para qué?. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos**. Bogotá: ILSA, 2003, p. 143-182. Colección En Clave de Sur.

SIMBAÑA, Floresmilo. **La plurinacionalidad en la nueva Constitución**. França: Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance, 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-453.html>>. Acesso em 21 jan. 2017

STEFANONI, Pablo. Governo Evo Morales: permanências, mudanças e desafios. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 24, 1º sem. 2010, p. 115-131. <http://www4.pucsp.br/neils/downloads/10-Pablo%20Stefanoni.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2017.

TC FALLÓ a favor de diputados destituidos y manifestantes se toman Tribunal Constitucional. **La Hora**, [s.l.], 23 abr. 2007. Disponível em: <http://web.archive.org/web/20160213230507/http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/561686/-1/TC_fall%C3%B3_a_favor_de_diputados_destituidos_y_manifestantes_se_toman_Tribunal_Constitucional.html#.WJu2JfkrKUk>. Acesso em 15 jan. 2017.

TC RESTITUYE a 50 diputados. **El Universo**, Quito, 23 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.eluniverso.com/2007/04/23/0001/8/EB1AEF3CE5B24C9DAAC906C2594C0003.html>>. Acesso em 20 jan. 2017.

TEUBNER, Gunther. A Bukovina global: sobre a emergência de um pluralismo jurídico transnacional. **Impulso**, Piracicaba, v. 14, n. 33, 2003, p. 9-31. Disponível em:

<<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp33art01.pdf>>. Acesso em 30 jun. 2016.

_____. *Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism Beyond the Nation State*. In: DOBNER, Petra. LOUGHLIN, Martin. (Org.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 327-342.

UPRIMNY, Rodrigo. ¿Una sociología jurídica latinoamericana o un programa de investigación en sociología jurídica para América latina? Un comentario al texto de García y Rodríguez. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos**. Bogotá: ILSA, 2003, p. 67-73. Colección En Clave de Sur.

VAN DIJK, Teun A. Introdução. In: VAN DIJK, Teun A. (org.). **Racismo e Discurso na América Latina**. Tradução Fernando de Moraes Gebrá. São Paulo: Contexto, 2008, p. 73-117.

VARELLA, Marcelo Dias. **Internacionalização do direito: Direito internacional, globalização e complexidade**. Tese de Livre Docência – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/186548/MVarella.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2017.

VAROL, Ozan O. Stealth Authoritarianism. **Iowa Law Review**, Estados Unidos, 2015, n. 100, p. 1673-1742. Disponível em: <http://ilr.law.uiowa.edu/files/ilr.law.uiowa.edu/files/ILR_100-4_Varol.pdf>. Acesso em 13 dez. 2015.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Los Procesos Constituyentes Latinoamericanos y el Nuevo Paradigma Constitucional. **IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.**, México, n. 25, 2010, p. 7-29. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977001.pdf>>. Acesso em 19 jan. 2017.

_____. **¿Se puede hablar de un Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?** [S.l.], 201-. Disponível em: <<http://latinoamerica.sociales.uba.ar/files/2015/01/Viciano-Pastor-Articulo.pdf>>. Acesso em 17 jan. 2017.

VIDAL LÓPEZ, Roberto. Propuestas para una ciencia social del derecho. In: GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César A. (eds.). **Derecho y Sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos**. Bogotá: ILSA, 2003, p. 127-142. Colección En Clave de Sur.

VITTOR, Luis. Indigenous People and Resistance to Mining Projects (English version). **ReVista – Harvard Review of Latin America**, Cambridge, Winter 2014. Disponível em: <<http://revista.drclas.harvard.edu/book/indigenous-people-and-resistance-mining-projects>>. Acesso em 10 jan. 2017.

WACHTEL, Nathan. Os Índios e a Conquista Espanhola. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: América Latina Colonial**. Vol. I. Tradução de Maria Clara Cescato. 2. ed. 3. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2012, p. 195-239.

WAHL, Rainer. In Defence of 'Constitution'. In: DOBNER, Petra; LOUGHLIN, Martin (Orgs.). **The Twilight of Constitutionalism?** Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 220-242.

WALSH, Catherine. Carta do Equador é intercultural e pedagógica. **CONJUR**, 27 jun. 2009, tradução de César Augusto Baldi. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-jun-27/carta-equador-aspecto-interculturalizador-pedagogico>>. Acesso em 20 jul. 2016

WEINGAST, Barry. Constitutions as governance structures: The political foundations of secure markets. **Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE**, Tübingen, Alemanha, vol. 149, n. 1, 2013, p. 286-311. Disponível em: <<http://www.researchgate.net/publication/245775139>>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law. **The American Political Science Review**, Estados Unidos, vol. 91, n. 2, jun. 1997, p. 245-263. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2952354>>. Acesso em 15 jan. 2017.

WHITEHEAD, Lawrence. Bolívia, 1930-c. 1990. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: A América Latina após 1930: México, América Central, Caribe e Repúblicas Andinas**. Vol. IX. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 2015, p. 719-803.

WOLKMER, Antonio Carlos. Constitucionalismo e Pluralismo na Trajetória do Direito Brasileiro. In: BALDI, César Augusto (coord). **Aprender desde o Sul: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade Aprendendo desde o Sul**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 253-262.

_____. Pluralismo Jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. In: GARCÍA VILLEGAS, Maurício; RODRÍGUEZ, César A. (ed.). **Derecho y Sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídicos críticos**. Bogotá: ILSA, 2003, p. 247-259.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel Z. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El derecho en América Latina**: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011, p. 139-160.

_____. Hitos del Reconocimiento del Pluralismo Jurídico y el Derecho Indígena em las Políticas Indigenistas y el Constitucionalismo Andino. In: BERRAONDO, Mikel (coord.). **Pueblos Indígenas y Derechos Humanos**. Bilbao, Espanha: Universidad de Deusto, 2006, p. 537-567. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/lib/univbrasiliana/re-ader.action?docID=10804089&ppg=538>> Acesso em 04 abr. 2016.

_____. Legal Pluralism, Indigenous Law and the Special Jurisdiction in the Andean Countries. **Beyond Law**, Colômbia, Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), n. 27, 2004, p. 32-49. Disponível em: <<http://ilsa.org.co:81/biblioteca/dwnlds/Bylw/bylw27/bylw27-02.pdf>>. Acesso em 02 jan. 2016.

_____. Pluralismo Jurídico y Jurisdicción Indígena en el Horizonte del Constitucionalismo Pluralista. In: BALDI, César Augusto (coord.). **Aprender Desde o Sul**: Novas Constitucionalidades, Pluralismo Jurídico e Plurinacionalidade – Aprendendo desde o Sul. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 35-57.