

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

JOSÉ GUERRA DE ANDRADE LIMA NETO

**A REFORMA POLÍTICA NA PEC 182/2007: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR
DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO**

RECIFE – PE
2016

JOSÉ GUERRA DE ANDRADE LIMA NETO

**A REFORMA POLÍTICA NA PEC 182/2007: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR
DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco - como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Professor Doutor Gustavo Ferreira Santos.

Coorientadora: Professora Doutora Flávia Danielle Santiago Lima.

RECIFE – PE
2016

L732r Lima Neto, José Guerra de Andrade
 A reforma política na PEC 182/2007: uma
 leitura crítica a partir da representação democrática
 e da participação popular no constitucionalismo
 democrático / José Guerra de Andrade Lima Neto ;
 orientador Gustavo Ferreira Santos ; co-orientador
 Flávia Danielle Santiago Lima, 2016.
 109 f.

 Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
 Pernambuco. Pró-Reitoria Acadêmica. Coordenação
 Geral de Pós-Graduação. Mestrado em Direito, 2016.

 1. Reforma política. 2. Soberania. 3. Direito
 Constitucional. 4. Democracia. 5. Participação social.
 I. Título.

JOSÉ GUERRA DE ANDRADE LIMA NETO

**A REFORMA POLÍTICA NA PEC 182/2007: UMA LEITURA CRÍTICA A PARTIR
DA REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco - como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientador: Professor Doutor Gustavo Ferreira Santos.

Coorientadora: Professora Doutora Flávia Danielle Santiago Lima.

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos
Presidente da Banca Examinadora
Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. João Paulo Fernandes de Souza Allain Teixeira
Examinador Interno
Universidade Católica de Pernambuco

Prof.^a Doutora Flávia Danielle Santiago Lima
Examinadora Interna
Universidade Católica de Pernambuco

Prof. Dr. Marcelo Casseb Continentino
Examinador Externo
Faculdade Damas da Instrução Cristã

AGRADECIMENTOS

Os passos dados até a conclusão deste trabalho não foram sós. Sempre tive comigo um batalhão de pessoas que mantiveram a chama da esperança de que o caminho que eu estava trilhando era o correto. Assim inicio os meus agradecimentos:

Aos meus pais, pela força, fé, coragem e retidão: A minha mãe, Jeanne, bordadeira de mão cheia, que nas noites em claro, venceu com a sua persistência os ventos contrários, provando que educação é algo que se constrói dia após dia. Ao meu pai, José, homem do campo, semeador de esperança, do trabalho pesado, com a pele queimada do sol, o suor escorrendo na testa e a certeza de sua presença em minha vida, seja como amigo, homem ou conselheiro. A sua sabedoria transpassa as letras que tanto li.

Ao meu irmão Guilherme: fonte inesgotável de admiração, menino homem, o qual tenho como único e sempre ídolo. Realizador de projetos inimagináveis para um jovem nordestino, de cidade do Interior. Se um dia eu tiver um filho, que ele seja como Guilherme: ÚNICO.

A minha avó Naná: a mulher mais linda que conheço. Mulher de fibra, incansável, aguerrida, obstinada e verdadeira. Mulher que me abriu as portas para a bela e apaixonante Cidade do Recife, cidade de minha redenção.

A minha esposa e eterna namorada, Marina: sem o seu apoio, as dificuldades não seriam vencidas e, muito menos, a viagem além-mar em terras ibéricas seria possível.

Ao meu sogro, Agnaldo, pelo apoio, credibilidade, gentileza e afeto. Exemplo de ser humano sublime, de olhar terno e sincero, correto, justo e probo. Talvez a criatura mais honesta que eu tenha tido a honra de conhecer na vida. A minha sogra, Fátima, uma mulher exemplar, mãe dedicada, presente, apoiadora, enfim... anjos que Deus me presenteou em um momento delicado de minha vida.

As minhas cunhadas e concunhados, pelos momentos de alegria e de descontração. Muito estudo requer parcerias como as deles.

A Valentina, minha primeira afilhada, pela beleza da vida.

Ao meu irmão do coração, Felipe, e a sua família, por completarem o rol das pessoas que trago comigo como Meus.

Ao Professor Gustavo, por ter a paciência na medida certa, pela

generosidade de um verdadeiro acadêmico e, agora, amigo, pela confiança em abrir as portas de Valência para mim, a fim de que eu pudesse realizar o intercâmbio. Ao professor Roberto Viciano Pastor, por me receber de braços abertos na Cidade de Valência, oferecendo-me o melhor da Universitat de València.

Ao Professor João Paulo Allain, pelos ensinamentos no estágio docência, por seus exemplos como profissional e pessoa, pelas oportunidades abertas em poder ministrar aulas as suas turmas na Universidade Católica de Pernambuco.

À Professora Flávia Santiago, uma mulher de personalidade forte e de uma generosidade extraordinária, mostrando-se precisa nos apontamentos e nas ajudas. Sou-lhe grato pelo apoio e compreensão de minhas limitações.

Ao Professor Marcelo Casseb Continentino, pela generosa contribuição ao final do meu trabalho dissertativo, com um academicismo invejável em suas colocações, a fim de melhorar este trabalho acadêmico.

Aos professores e funcionários do PPDG da Universidade Católica de Pernambuco, que da melhor maneira possível, ajudaram-me nesta jornada até o dia da defesa da dissertação.

À Universidade Católica de Pernambuco, pelo amor que tenho as suas salas de aula, pelos amigos que lá eu construí, pelos ensinamentos e pela energia positiva que me revigora a cada visita que faço àquele espaço de feitura de conhecimento em pleno coração recifense.

Ao povo de minha terra amada, Macaparana, primeira sala de aula onde aprendi como não fazer uma democracia, o melhor laboratório que eu poderia ter para construir um pensamento crítico sobre o que é ser político. As minhas origens, presto esse insuperável agradecimento.

À Secretaria de Controle Interno do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, que com seus brilhantes servidores, possibilitaram a melhor maneira para que eu pudesse cursar as disciplinas do programa de mestrado.

Ao Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, por financiar 80% de meu mestrado, incluindo a liberação com vencimentos parciais, para os três meses na Espanha, na Cidade de Valência, a fim de aprimorar a minha compreensão sobre democracia participativa e novo constitucionalismo latino-americano.

A todos, que de alguma maneira, contribuíram para que eu estivesse aqui, hoje, escrevendo essas poucas palavras.

Meu Deus, obrigado por todos eles... por tudo isso.

Alberto Caeiro

VII

Da minha aldeia vejo quanto da terra se pode ver do Universo...
Por isso a minha aldeia é tão grande como outra terra qualquer,
Porque eu sou do tamanho do que vejo
E não do tamanho da minha altura...

“O Guardador de Rebanhos”. In **Poemas de Alberto Caeiro**.
Fernando Pessoa.

RESUMO

Nas circunstâncias atuais do cenário político brasileiro, a necessidade de mudanças na estrutura política se mostra premente. Assim, mais uma vez a sociedade brasileira está diante do tema Reforma Política. As modificações ocorridas nos últimos anos na estrutura política não contribuíram para o aprimoramento da representatividade no Congresso Nacional, tanto isso é verdade que o Brasil enfrenta uma grave crise de representatividade democrática. Houve, entretanto, mudanças pontuais, como a possibilidade da reeleição para os cargos do Poder Executivo, a necessidade de prestações de contas dos candidatos durante o processo eleitoral e ao final dele, uma maior transparência sobre os financiadores das campanhas eleitorais, prazos diferenciados de permanência mínima nos partidos políticos por parte daqueles que desejam concorrer a cargos eletivos. Após esse debate sobre a democracia, haverá um segundo momento onde será abordada a releitura da teoria da soberania popular realizada por Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau conhecida como novo constitucionalismo latino-americano. Para tanto, serão utilizadas, como subsídio, as experiências de mudanças constitucionais ocorridas no Equador, Venezuela e Bolívia, a fim de demonstrar como um processo de reforma política consistente pode favorecer o processo de consolidação da democracia no Brasil. O debate social surgido após as eleições de 2014, conhecidas perante a Justiça Eleitoral como “Eleições Gerais” (Presidente da República, Governador de Estado, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais), não apresentou ainda o resultado esperado pelo Brasil, qual seja, a tentativa de moralização das campanhas eleitorais e da gestão política como um todo. Escândalos de corrupção, principalmente sobre o financiamento privado por meio de doações às campanhas eleitorais, foram o verdadeiro motor para movimentar uma engrenagem obsoleta encontrada no Congresso Nacional. Os diversos projetos de lei, bem como as diversas propostas de emenda à Constituição tratavam exclusivamente de pontos oriundos do Direito Eleitoral, a exemplo do voto distrital e suas diversas ramificações e compreensões jurídicas, financiamento das campanhas eleitorais, voto proporcional e possibilidade de reeleição para os chefes do Poder Executivo. E, dentro dessa perspectiva, um terceiro capítulo abordará a reforma política em trâmite no Congresso Nacional, por meio da Comissão Especial criada para debater esse tema, bem como a proposta de emenda à Constituição Federal que servirá de norte para as futuras modificações constitucionais e legislativas. Ter-se-á, nas considerações finais, o resultado das pesquisas empreendidas sobre o texto base utilizado na referida comissão, a PEC nº 113/2015 da Câmara Federal e suas consequências, caso seja aprovada da maneira como se encontra redigida.

Palavras-chaves: Direito Constitucional; Novo Constitucionalismo Latino-americano; soberania popular; reforma política.

ABSTRACT

In Brazil's current political scenario, there is a pressing need for change in political structure. Thus, once more Brazilian society faces the topic of Political Reform. The alterations that happened during the past few years in the country's political structure did not contribute towards improving representation in National Congress; such reality causes Brazil to face a serious crisis in democratic representation. There were, however, specific alterations, such as the possibility of reelection for Executive seats; the need for legal accountability reports for candidates undergoing electoral process, and at its end, greater transparency regarding electoral campaign financiers; different time of affiliation in political party requirements for those intending to run for office. After this debate on democracy, there will be a moment where a reinterpretation on the theory of popular sovereignty made by Roberto Viciano Pastor and Rubén Martínez Dalmau, known as Latin-America new constitutionalism, shall be addressed. To do so, the experiences on constitutional changes in Venezuela, Ecuador e Bolivia will be used as subsidy for demonstrating an alternative to political reform process. The social debate that surfaced after the 2014 elections, known to Electoral Justice as "General Elections" (Country President, State Governors, Senators, Federal, State and Federal District Congressmen), did not yet show any of the results Brazil expected, such as the attempt to moralize political campaigns and political management as a whole. Corruption scandals, especially regarding private funding through donations to electoral campaigns, were the real engine powering obsolete gears found in National Congress. Many bills, as well as many Constitution amendment proposals dealt solely with points that came from Electoral Law, such as district voting and its many juridical understandings and ramifications, electoral campaign funding, proportional vote and the possibility of reelection for Executive leading seats. And, within this perspective, a third chapter will address the political reform currently being processed in National Congress, by means of the Special Committee created to discuss this topic, as well as the proposal of an amendment to the Federal Constitution which shall guide future constitutional and legislative modifications. By the end, there shall be, within final considerations, the results of research undertaken on the base text used in the aforementioned committee, PEC n. 113/2005 from Federal Congress, and its consequences in the event of it being approved the way it is currently written.

KEYWORDS: Constitutional Law, Latin-America New Constitutionalism, Popular Sovereignty, Political Reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
Capítulo 1 - Democracia, representação, participação e reforma política: caminhos a serem trilhados	14
1.1 O problema da definição de “democracia”	14
1.2 Tipos de democracia: da representação à participação	15
1.2.1 A democracia representativa: sistema político de representação da maioria	19
1.2.2 A democracia participativa: uma parceira da representação democrática	28
Capítulo 2 - Movimentos de mudanças constitucionais na América Latina: os casos da Venezuela, Equador e Bolívia	38
2.1 Uma primeira abordagem do assunto	38
2.2 Uma nova forma de pensar o constitucionalismo na América Latina	41
2.3 O caso venezuelano	43
2.3.1 Uma Constituição Participativa	47
2.3.2 Mecanismo de proteção constitucional.....	49
2.4 O Equador e a busca por estabilidade política e econômica	53
2.4.1 Uma nova constituição, uma nova oportunidade	58
2.4.2 Mais inclusão e participação	64
2.5 A Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia e a participação democrática na estrutura política do país	69
2.6 Conclusões acerca dos trechos das constituições abordadas neste capítulo	76
Capítulo 3 - O Congresso Nacional e a reforma política	82
3.1 Reforma política: uma necessidade	83
3.1.1 Necessidade: a crise na Democracia Representativa	84
3.1.2 A participação na reforma	90
3.2 Cenário atual nas duas Casas Representativas	92
3.3 Propostas de Emenda à Constituição a Projetos de lei: a consolidação da PEC nº 182/2007 e apensos, à PEC nº 113/2015	94
Considerações finais	100
Referências	103

Introdução

Nas circunstâncias atuais do cenário político brasileiro, a necessidade de mudanças na estrutura política se mostra premente. Assim, mais uma vez o país está diante do tema “reforma política”. Quando se abre o debate para mudanças de cunho político-eleitoral, o diálogo é promissor, pois há projetos de lei e propostas de emendas à Constituição versando sobre esse assunto, tramitando nas duas casas legislativas federais, ou seja, Senado e Câmara Federal.

É promissor nos seguintes sentidos: admite-se que (i) há uma crise na estrutura política nacional, ou então não haveria sentido propor modificações, e (ii) há uma expectativa de mudança. A literatura especializada aponta, com veemência, que a crise é na representatividade democrática, o que leva às mais variadas propostas de desenhos institucionais. No entanto, não se pode afirmar, ainda, se as mudanças propostas que forem implementadas serão as mais adequadas para uma possível reestruturação das regras que já existem no texto constitucional e na legislação infraconstitucional.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas modificações importantes nas regras eleitorais, a exemplo (i) da possibilidade da reeleição para os cargos do Poder Executivo; (ii) a necessidade de prestações de contas dos candidatos durante e ao final do processo eleitoral, uma maior transparência sobre os financiadores das campanhas eleitorais; (iii) prazos diferenciados de permanência mínima nos partidos políticos para aqueles que desejarem concorrer a cargos eletivos; (iv) impossibilidade de concorrer, em pleito eleitoral, candidato que tiver mandato cassado, renunciou para não ser cassado, ou tenha sido condenado por decisão de órgão colegiado em crimes, dentre outros, contra a Administração Pública.

Todas essas modificações favoreceram a construção de um debate em torno do assunto “reforma política” no Brasil. Contudo, mesmo abrindo campos de discussão, não existe um consenso sobre o que é Reforma Política, que venha a nortear as possíveis mudanças legais para se tentar experiências de combate à crise de representatividade no regime democrático nacional.

Ante a necessidade de um norte, para os fins pretendidos com esse trabalho dissertativo, entendeu-se por adotar um conceito de Reforma Política, pois se assim não fosse feito, muito pouco se poderia acrescentar à temática principal aqui abordada, e estaria incorrendo nos truísmos corriqueiros que o fervor do assunto consegue imprimir à sociedade. Enfrentaremos esse problema no terceiro capítulo deste trabalho.

Para a construção de nossa discussão, trabalhamos com as seguintes ideias:

- i. existe uma crise de representatividade democrática nacional, que gera a necessidade de modificações na estrutura legal do Brasil;
- ii. O caminho a ser trilhado para enfrentar essa crise seria uma reforma política advinda do Congresso Nacional, por meio de modificações no texto constitucional e infraconstitucional.

Então, a partir dessas premissas, há o seguinte questionamento: a(s) solução(ões) apontada(s) pelo Congresso Nacional para uma reforma política atende(m) as expectativas de modificações esperadas dentro do conceito de Reforma Política aqui adotado?

Entretanto, antes do enfrentamento do tema “reforma política”, optou-se por discorrer, no primeiro capítulo, sobre democracia representativa, crise de representatividade e a democracia participativa, apresentada como uma das soluções em contexto primordialmente representativo. Faz-se pertinente dizer que a ideia de democracia passa por constantes revisitações e adequações temporais e, quando isso ocorre, são agregadas a ela várias adjetivações, como por exemplo: representativa, direta, participativa, instrumentalista, não instrumentalista etc. Há, portanto, um permanente construir e desconstruir das várias faces da compreensão do que é democracia, ou seja, mostrando sua temporalidade. Para esse capítulo, serão utilizadas, de maneira principal, as doutrinas de Philip Pettit, Norberto Bobbio, Robert Dahl, Giovanni Sartori, Nadia Urbinati e Bernard Manin, não excluindo outros teóricos em questões pontuais.

O segundo capítulo abordará, de forma a não exaurir o assunto, a releitura da teoria da soberania popular realizada por Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau, na discussão sobre o que eles denominam novo constitucionalismo latino-americano. Nesse contexto, serão discutidas experiências

de mudanças constitucionais, mais precisamente sobre reforma política, ocorridas na Venezuela, Equador e Bolívia.

O debate sobre a confecção de novos textos constitucionais, levando em consideração os aspectos da plurinacionalidade, normas ambientais, direitos sociais e econômicos, peculiares a cada um desses países, contribuiu para essa nova teorização no Direito Constitucional.

A releitura da soberania popular dentro da teoria do novo constitucionalismo latino-americano propicia a discussão sobre as bases de participação popular na tomada de decisões político-administrativas em âmbitos nacional e local, além da criação de institutos jurídicos de responsabilização perante a democracia representativa.

O terceiro capítulo trará o resultado das pesquisas realizadas para esse trabalho dissertativo. Elas tiveram por base as propostas de emendas à constituição em tramitação no Senado Federal: ao todo, 72, que no ano de 2015, foram aglutinadas à PEC nº 182/2007 após a criação da Comissão Especial destinada a dar parecer às propostas de emenda à constituição relacionadas à reforma política.

Ainda no terceiro capítulo, como dito anteriormente, será atribuído um conceito de Reforma Política para os fins que este estudo busca apresentar à comunidade acadêmica, atrelado ao reforço do instituto da soberania popular na perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano, com bases na democracia participativa em conjunto com a representatividade democrática.

Nas considerações finais, será respondida a seguinte questão: a reforma política em tramitação no Congresso Nacional é adequada ao Brasil, dentro da perspectiva do constitucionalismo democrático ou *Novo constitucionalismo latino-americano*?

O esforço será dirigido à tentativa de compreender os principais elementos, que caracterizaram o conceito de Reforma Política adotado nesta dissertação, quando voltados para uma revisitação da teoria de soberania popular na perspectiva do Constitucionalismo Democrático na visão do Novo Constitucionalismo Latino-americano. Por oportuno, as pesquisas realizadas para este trabalho, bem como os paradigmas apresentados não trarão uma opção legislativa para se implementar uma reforma, mas possíveis vias de ampliação do debate sobre o tema base abordado.

Capítulo 1 - Democracia, representação, participação e reforma política: caminhos a serem trilhados

1.1 O problema da definição de “democracia”

As teorias da democracia têm proporcionado alguns dos debates mais acalorados no cenário político contemporâneo. Além das questões analíticas relacionadas com a definição da ideia de democracia, esses debates têm ocorrido em torno das implicações normativas do ideal democrático.

Giovanni Sartori (2008, p. 29) discorre sobre o tema democracia, afirmando que o termo aparece “pela primeira vez em Herodoto e significa, traduzindo literalmente do grego, poder (kratos) do povo (demos)”¹. Afirma ainda que desde o século III a.C. até o século XIX, a democracia tem sofrido um “largo eclipse”, ou seja, um mascaramento profundo naquilo que realmente se quer dizer sobre o seu real significado. E segue Sartori:

Aristóteles classificou democracia entre as formas más de governo, e a palavra democracia tornou-se, por dois mil anos, em uma palavra negativa, pejorativa. Por milênios o ideal político regime “república” foi chamado de (res publica, coisa de todos) e não democracia. Kant repete uma opinião comum quando escrevia, em 1795, que a democracia “é necessariamente um despotismo; e os pais constituintes dos Estados Unidos eram da mesma opinião. Em os Federalist Papers se fala sempre de “república representativa” e nunca sobre democracia (exceto para condená-la). Na Revolução Francesa, refere-se ao ideal republicano, e apenas Robespierre, em 1794, usou “democracia” em sentido elogioso, garantindo a má reputação da palavra por mais meio século. (2008, p. 29)²

Na visão do que a democracia representa, hoje, podem-se distinguir três aspectos:

¹ Texto original: “por primera vez en Herodoto y significa, traduciendo literalmente del griego, poder (Kratos) del pueblo (demos)”

² Texto original: “Aristóteles clasificó a la democracia entre las formas malas de gobierno, e la palabra democracia se convirtió durante dos mil años en una palabra negativa, derogatoria. Durante milenios el régimen político óptimo se denominó “república” (res publica cosa de todos) y no democracia. Kant repite una opinión común cuando escribía, en 1795, que la democracia “es necesariamente un despotismo; y los padres constituyentes de los Estados Unidos eram de la misma opinión. En los Federalist Papers se habla siempre de “república representativa”, y nunca de democracia (salvo para condenarla). Incluso la Revolución Francesa se rifiere al ideal republicano, y sólo Robespierre, en 1794, utilizó “democracia” en sentido elogioso, asegurando así la mala reputación de la palabra durante otro medio siglo”.

1. É um princípio legitimador, ou seja, faz do *demos*, o povo, o detentor capaz de efetuar escolhas, decidindo, portanto, como ordenar a sociedade mediante o consenso. Nesse ponto, não é aceitável a autoinvestidura, a supressão de poderes e direitos. Seria, como bem expressou Abrahan Lincoln, no discurso realizado em Gettysburg, em 19 de novembro de 1863, “o governo do povo, para o povo e pelo povo”³ (MCNAMARA, 2014, p. 1-2);

2. É um sistema político chamado a resolver problemas de governo. Quando os titulares do poder são instados a resolver um problema, a democracia atua como princípio de busca do consenso, algo que não acontece em regimes ditatoriais ou assemelhados;

3. A democracia é um ideal que, na visão de Robert Dahl (2009, p. 13), sequer existe, pois o que se observa hoje é o que ele conceitua por *Poliarquia*. Esse autor adota o modelo procedimental de democracia e apresenta sistemas e regimes democráticos que permitem comparações. Pode-se compreender da seguinte maneira: (i) hegemonias fechadas: regimes em que a disputa pelo poder é baixa e a participação política é limitada; (ii) hegemonias inclusivas: regimes em que a disputa pelo poder é baixa, mas a participação política é mais extensa; (iii) oligarquias competitivas: regimes em que a disputa pelo poder é alta, mas a participação política é limitada; (iv) poliarquias: regimes em que a disputa pelo poder é alta e a participação política é ampla.

O paradoxo relatado por Robert Dahl (2009) gera uma ampla discussão quando se refere, em particular, à capacidade de evitar o círculo vicioso na decisão sobre quem deve ser incluído nos espectros de tomadas de decisão pelos representados, e mais ainda, quem deve fazer parte destes, ou seja, quem deve compor o “*demos*”, para, assim, conceber-se como pré-condição a um resultado de uma tomada de decisão que poderá ser descrita como democrática.

1.2 Tipos de democracia: da representação à participação

Na atualidade, a democracia representativa enfrenta uma crise em seu instituto nuclear, qual seja a escolha de representantes, mediante o voto dos verdadeiros titulares do poder: o povo. O ideal liberal construiu essa ramificação da

³ Texto original: “that government of the people, by the people, for the people”

democracia, que diverge da sua conceituação original, para facilitar os debates e as discussões travadas sobre como atender as demandas populares.

Criou-se, portanto, uma falsa ilusão no direito de escolha, onde os escolhidos serão aqueles que buscarão as melhores soluções para uma vida em sociedade. Entretanto, surge uma certa desconfiança do próprio titular do poder sobre o que eles escolheram, ou melhor, sobre quem eles escolheram: os seus representantes. Observa-se isso pelo alto índice de votos brancos e/ou nulos nas últimas eleições. De acordo com o Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições gerais de 2014, o total de eleitores foi de 142.467.862, onde os votos válidos configuraram 105.542.273 eleitores, ou seja, 74,08% do total de votos. Os demais 36.925.589 votos correspondem à soma dos votos brancos e nulos.

Dentro desse contexto eleitoral, como encontrar uma solução que propicie o resgate do eleitor a fim de que ele possa exercer o seu papel como ator principal da democracia nacional? Uma possibilidade seria a reelaboração do conceito de democracia a partir da representação democrática e incluir a participação dos eleitores, com a finalidade de ampliar o espectro de decisão e, por consequência, fortalecer a própria democracia.

Nesse viés, Philip Pettit (2003, p. 370) afirma que se a preferência particular ou opinião particular puder governar, o povo estará fadado a viver à mercê dos ocupantes de cargos públicos, ou seja, a solução para o problema apontado acima não virá de um grupo isolado de pessoas. E continua Petti:

Para se fomentar a liberdade enquanto não-dominação, é necessário que algo seja feito, visando-se garantir que a decisão pública tenha como base a perscrutação dos interesses e ideias dos cidadãos por ela afetados. Afinal de contas, é justamente o concurso de uma ação perscrutadora como esta que garantirá a não-arbitrariedade. A decisão não precisa representar uma imposição da vontade das autoridades sobre nós, como muitos cidadãos podem se sentir tentados a pensar, ao tratarem desse assunto. A tomada de decisão deverá exibir uma forma que possamos aprovar e com a qual possamos nos identificar. Deverá, portanto, ser uma forma de decisão, em que possamos ver nossos interesses amparados e nossas ideias respeitadas. (2003, p. 370).

Para Petti, um questionamento deve ser feito: será que ajudará em algo, mudarmos do consentimento individual para o coletivo e estipularmos que não-arbitrária é qualquer decisão pública que atraia apoio majoritário ou que esteja em conformidade com uma política que atraia tal apoio? (2003, p. 371). A resposta apresentada pelo autor pode não favorecer ao que se pretende apresentar ao longo

desta dissertação, pois para ele, a resposta é um sonoro “não”. Contudo, o questionamento é pertinente diante da problemática que o Brasil enfrenta nas suas crises de representatividade e de confiança nas instituições, onde se verifica que uma reforma política pode contribuir para realinhar os interesses das instituições de representação com os anseios da sociedade. E o próprio Pettit apresenta uma saída para esse tipo de enfrentamento:

Para cada tipo de prejuízo causado por uma decisão pública aos interesses e às ideias de cada indivíduo, é necessário que existam, em contrapartida, meios capazes de fazer valer esses interesses e ideias. É imperativo que a democracia seja não apenas deliberativa, mas também inclusiva. Nas decisões tomadas no âmbito legislativo, é evidente que se fará mister a existência de canais capazes de responder fidedignamente os anseios e opiniões de qualquer grupo representativo da sociedade. Por sua vez, estes anseios e opiniões exercerão pressão sobre a atenção deliberativa dos legisladores. Para falarem fidedignamente, estes canais deverão provir do setor representado e não apenas soar simpáticos ao respectivo setor. E será dessa maneira ideal que o grupo conseguirá ser representado, não por obra e graça de porta-vozes parlamentares ou senatoriais, mas por meio da presença de alguns de seus próprios membros. Um legislativo verdadeiramente inclusivo deverá incorporar, em seu próprio benefício, todos os diferentes canais encontrados no seio da comunidade. Deverá assegurar que, ao longo dos debates decisórios, as deliberações manifestadas sejam consideradas pela assembleia legislativa, não apenas com base em um conjunto restrito de pareceres privilegiados, mas com base no extenso leque de perspectivas sociais. (2003, p. 374).

Some-se a essa problemática a questão do direito ao voto, tão arduamente conquistado, e que não está mais sendo respeitado perante sua importância histórica e democrática em prol da construção de mudanças sociais.

E por consequência, paulatinamente, há uma perda de referencial entre o eleitor e o eleito, ou seja, há uma fragmentação desse liame. Um exemplo foram as manifestações que ocorreram em junho de 2013 no Brasil, em que houve uma tentativa de despartidarizar os movimentos contestadores, incluindo-se nesse ponto, o afastamento dos sindicatos, organismos de representação estudantil e, até mesmo, evitou-se o uso de bandeiras e cores que viessem a ser vinculadas a algum partido político.

O voto, teoricamente, um dos direitos de maior força em uma democracia, mostra-se, ao cidadão, como algo falso, descaracterizado do poder de contextualizar mudanças de paradigmas de governo. Isso se agrava ainda mais diante da insatisfação dos resultados dos processos eleitorais, não pelo resultado em si, mas pela desconfiança nas instituições. E Democracia é, antes de tudo, uma relação de

confiança. Quando esta deixa de existir, há qualquer outro, menos um regime democrático.

Segundo Norberto Bobbio (1998), ao longo de todo o século XIX, a discussão em torno da Democracia foi desenvolvida, principalmente, por meio de um confronto com as doutrinas políticas dominantes naquele tempo: o liberalismo de um lado e o socialismo do outro. Bobbio explica que, no que se refere à relação de concepção liberal do Estado, o ponto de partida foi o célebre discurso de Benjamin Constant sobre “A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos”, onde a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, enquanto a liberdade dos antigos, que a expansão das relações (sociais e políticas) tornou impraticável, e até danosa, é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembleia dos cidadãos. Segundo Bobbio, para os escritores liberais:

De Constant e Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião etc., fosse a democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos, a quem são reconhecidos direitos políticos. (1998, p. 323-324)

Em geral, a linha de desenvolvimento da democracia representativa, para Bobbio, pode se figurar basicamente em duas direções: a) no alargamento gradual do direito do voto, que inicialmente era restrito a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo, a cultura e o sexo e que depois se foi estendendo, dentro de uma evolução constante, gradual e geral, para todos os cidadãos de ambos os sexos que atingiram um certo limite de idade (sufrágio universal); b) na multiplicação dos órgãos representativos (isto é, dos órgãos compostos de representantes eleitos), que em um primeiro tempo se limitaram a uma das duas assembleias legislativas, e depois se estenderam, aos poucos, à outra assembleia, aos órgãos do poder local, ou, na passagem da monarquia para a república, ao chefe do Estado.

Em uma e em outra direção, o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere

na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias (BOBBIO, 1998, p. 324).

Em outros termos, ao longo de um desenvolvimento da democracia até os dias atuais, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de “Democracia liberal”, consiste em uma transformação mais quantitativa que qualitativa do regime representativo. Nesse contexto histórico, a Democracia não se apresenta como alternativa ao regime representativo, mas é o seu complemento.

1.2.1 A democracia representativa: sistema político de representação da maioria

A democracia representativa é um sistema de governo em que aqueles, que possuem autoridade para governar a sociedade política, tomando decisões, que com força de lei e, portanto, vinculativas para todos os membros da sociedade, advêm de eleições livres e competitivas. Em outras palavras, é o governo exercido por representantes eleitos.

Em uma democracia representativa, os principais cargos no governo devem enfrentar eleições periódicas. Dentro de um regime minimamente democrático, os eleitos devem prestar contas aos eleitores sobre suas decisões oficiais, quando no exercício de seus respectivos mandatos.

Nas circunstâncias apresentadas, Robert Dahl (2004, p. 41-42) afirma que a democracia é a forma de governo mais desejável porque apenas por ela pode-se prover as classes com as liberdades necessárias para o autodesenvolvimento e o crescimento individual. Dentre essas liberdades, ele inclui a do intercâmbio de ideias e opiniões, como por exemplo a liberdade para formar associações com o propósito de alcançar objetivos comuns e a liberdade para determinar e lutar por uma concepção própria de vida.

Para reforçar esse pensamento sobre o mesmo assunto, Dahl se utiliza das palavras de outro filósofo, John Dewey, onde a democracia é também um modo de vida associada, em que os cidadãos cooperam entre si para solucionar seus problemas comuns por meio das vias racionais. Ainda continua Dahl (2004, p. 46) ao descrever o que seria uma democracia ideal:

No mínimo, a democracia ideal deve apresentar as seguintes características:

Participação efetiva: Antes de aceitar ou rejeitar uma política, os membros da "demos" terão a oportunidade de conhecer opinião de outros membros;

Igualdade de votos. Membros da "demos" devem ter a oportunidade de votar a favor ou contra uma política, e todos os votos são contados de forma igual;

Eleitorado informado: membros da "demos" devem ter a oportunidade, num prazo razoável, para aprender sobre política e sobre possíveis políticas alternativas e suas prováveis consequências;

Controle cidadão do programa de ação: As "demos", pura e simplesmente, devem decidir quais as questões incluídas na agenda da tomada de decisão e como serão lá incluídas. Assim, o processo democrático é "aberto" no sentido de que as demos podem alterar as políticas da associação a qualquer momento;

Inclusão: Cada um dos membros da "demos" deve ter o direito de participar na associação como indicado acima;

Direitos fundamentais: Cada um dos recursos necessários da democracia ideal prescreve um direito que constitui uma característica necessária da democracia ideal: assim, dar a cada membro o direito de se comunicar com os outros; o direito de voto ser computado igualmente com os votos dos demais; o direito de receber informação; o direito de participar do mesmo estatuto que os outros membros; o direito, desenvolvido em conjunto com outros membros, para exercer o controle da agenda. Assim, a democracia é mais do que um mero processo político; necessariamente, também é um sistema de direitos fundamentais.⁴

Porém, as instituições democráticas não devem ser vistas como perfeitas e imutáveis, sendo, portanto, necessária uma submissão às críticas; na melhor hipótese, buscar mudanças para se adaptar às circunstâncias históricas e ao interesse público.

As democracias representativas modernas se realizam por meio de instituições, sendo estas, na maioria das vezes, iguais nos diversos países que se

⁴ Texto original: Como mínimo, la democracia ideal debería exhibir los siguientes rasgos:

Participación efectiva. Antes de adoptar o rechazar una política, los miembros del demos tienen la oportunidad de dar a conocer a los demás miembros sus opiniones al respecto.

Igualdad de votos. Los miembros del demos tienen la oportunidad de votar a favor o en contra de una política, y todos los votos se computan igual.

Electorado informado. Los miembros del demos tienen la oportunidad, dentro de un período razonable, de aprender acerca de la política y sobre las posibles políticas alternativas y sus consecuencias probables.

Control ciudadano del programa de acción. El demos, pura y exclusivamente, decide qué asuntos se incluyen en la agenda de la toma de decisiones y cómo han de incluirse allí. De este modo, el proceso democrático es "abierto", en el sentido que el demos puede cambiar las políticas de la asociación en cualquier momento.

Inclusión. Cada uno de los miembros del demos tiene derecho a participar en la asociación según hemos expuesto.

Derechos fundamentales. Cada uno de los rasgos necesarios de la democracia ideal rescribe un derecho que constituye en sí un rasgo necesario de la democracia ideal: así, cada miembro del demos tiene el derecho de comunicarse con otros; el derecho de que su voto se compute igual que los votos de los demás; el derecho de recabar información; el derecho de participar en idéntica condición que los otros miembros; y el derecho, junto con otros miembros, de ejercer el control de la agenda. Por ende, la democracia es más que un mero procedimiento político; necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales

denominam democráticos, mesmo, é claro, com as respectivas diferenças constitucionais.

Robert Dahl ainda afirma que o mais importante, como é natural, é a própria representação, mediante a qual, “todas as decisões e as políticas governamentais importantes são formuladas por funcionários eleitos pelo povo” (2004, p. 46), a quem rendem prestação de contas por suas ações. Outras instituições importantes são:

Eleições livres, justas e periódicas. Os cidadãos podem participar nas eleições, tanto como eleitores, quanto candidatos (embora podem ser impostas restrições em termos de idade e de residência);

Liberdade de expressão. Os cidadãos podem expressar-se em público em uma ampla gama de questões politicamente relevantes, sem medo de punição;

Fontes de informação independentes. Existem fontes de informação política que não estão sob o controle de qualquer governo ou grupo, cujos direitos para publicar ou divulgar informações são protegidos por lei; na verdade, todos os cidadãos têm o direito de procurar e usar essas fontes de informação;

Liberdade de associação. Os cidadãos têm o direito de constituir organizações políticas independentes e participar, incluindo os partidos e grupos de interesse.⁵ (Dahl, 2004, 47)

Quando se fala em países tidos como democráticos, o tamanho deles influencia sobre como se dará o próprio exercício da democracia, como escreve Dahl, (2004, p. 47): “em uma representação do estado-nação, é necessário para a participação cidadã o controle eficaz do programa de atos que propiciem o exercício justo do processo democrático”, ou seja, as eleições livres, justas e regulares. São necessárias também: a efetiva participação e igualdade de votos; a liberdade de expressão, como fontes de informação independentes; e a liberdade de associação.

Em um governo representativo, a função desempenhada pelos eleitores, qual seja, produzir um governo, uma elite governante que irá governar o país, encerra-se aí. O papel do eleitorado, em outras palavras, não é governar, mas

⁵ Texto original: Elecciones libres, limpias y periódicas. Los ciudadanos pueden participar en dichas elecciones tanto en calidad de votantes como de candidatos (si bien pueden imponerse restricciones en términos de edad y residencia).

Libertad de expresión. Los ciudadanos pueden expresarse en público sobre una amplia gama de temas políticamente relevantes sin temor al castigo.

Fuentes de información independientes. Existen fuentes de información política que no se hallan bajo control del gobierno ni de grupo único alguno y cuyos derechos a publicar información o difundirla de otro modo están protegidos por ley; es más, todos los ciudadanos tienen derecho a buscar y emplear dichas fuentes de información.

Libertad de asociación. Los ciudadanos tienen el derecho de formar organizaciones políticas independientes y participar en ellas, incluidos los partidos y los grupos de interés.

escolher quem vai governar para um mandato e responsabilizar esses governantes pela maneira como eles lidam com o mandato outorgado.

É interessante a leitura que Nadia Urbinati (2006, p. 191-192) faz sobre a democracia representativa e a representação política, onde esta “é um processo circular (suscetível ao atrito) entre as instituições estatais e as práticas sociais”. No que diz respeito à democracia representativa, afirma que ela “não é nem aristocrática nem um substituto imperfeito para a democracia direta, mas um modo de a democracia recriar constantemente a si mesma e se aprimorar”, e que a soberania popular deve ser entendida como um “princípio regulador ‘como se’ guiando a ação e o juízo político dos cidadãos”, ou seja, “um motor central para a democratização da representação”.

Outro ponto de interesse nas afirmações de Urbinati (2006, p.192) é que, dentro de uma visão liberal democrática, ou seja, a que o Brasil e boa parte do mundo que se diz democrático vive atualmente, é romantizada e até inspiradora, porém, esse motor central, qual seja, a soberania popular, muito embora principal fator da existência da própria democracia, não possui mecanismo forte o suficiente para impulsionar mudanças reais quando as instituições ditas democráticas estão falhando em seu objetivo maior: o bem-estar social. A mesma autora escreve que “os princípios centrais do governo representativo foram estabelecidos no século dezoito com o propósito de refrear a democracia e construir um governo limitado e, desta forma, responsável”. (URBITANI, 2006, p. 192)

A teoria da democracia representativa, que envolve uma revisão da concepção moderna com a apresentação de uma leitura atual de soberania popular, possibilita o fim da política de respostas mecânicas limitadas ao “sim” ou “não”, e abre caminho para o início da política; um palco para se expressar opiniões, sejam elas, contestáveis ou não, e decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. A ideia do debate, do construir e desconstruir ideias, opiniões e conceitos, amplifica o significado da própria presença na política, porque faz da vocalização sua manifestação mais ativa e, consoante o juízo acerca das leis e políticas justas e injustas, seu conteúdo.

Pode-se dizer que a representação política ocasiona a propagação da presença do poder soberano em todos os espaços de tomadas de decisão em um Estado. A transformação desse mesmo poder soberano, ou a compreensão do que seja e o seu papel na participação social, em uma tarefa contínua e regulada de

contestação e reconstrução da legitimidade, tanto social quanto cultural, fomenta o desenvolvimento da própria democracia representativa.

Ainda que a autorização eleitoral, ou seja, o exercício de escolha mediante o voto, seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições preconcebem a representação, mas não delineiam os representantes. Podem até produzir um governo responsável e limitado, mas não um governo representativo.

Para Urbinati (2006, p. 194) um “representante político é único, não porque substitui o soberano na aprovação das leis”, mas precisamente porque ele não é um “substituto para o soberano ausente”, uma vez que ele precisa ser constantemente recriado e estar “dinamicamente em harmonia com a sociedade para aprovar leis legítimas”. E continua, ao afirmar que:

O juízo e a opinião são sedes da soberania tanto quanto a vontade, se admitirmos a soberania como correspondendo a uma temporalidade ininterrupta e à influência incalculável dos princípios e ideais básicos concernentes ao interesse geral, que transcendem os atos de decisão e eleição. Essa reflexão me leva a sustentar que a representação estimula um ganho de política em relação ao ato sancionador pelo qual os cidadãos soberanos ratificam e recapitulam, com regularidade cíclica, as ações e promessas de candidatos e representantes. Representatividade e defesa são as expressões desse ganho e marcam o vínculo inevitável, ativado pelo processo eleitoral, entre o lado de dentro e o lado de fora das instituições legislativas.

Já em Manin, Przeworski e Stokes, a alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: “se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão”, presume-se, em favor do interesse dos eleitores. E prosseguem:

Em um primeiro ponto de vista – do mandato -, as eleições servem para selecionar boas políticas ou políticos que sustentam determinadas políticas. Os partidos ou os candidatos fazem propostas políticas durante a campanha e explicam como essas propostas poderiam afetar o bem-estar dos cidadãos, os quais elegem as propostas que querem que sejam implementadas e os políticos que se encarregarão de praticá-las; os governos, efetivamente, realizam-nas. Conseqüentemente, as eleições se assemelham a uma assembleia direta e a plataforma vencedora se torna “mandato” que os governos perseguem. Em um segundo ponto de vista – da prestação de contas –, as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas,

julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição. (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 105)

O interessante dessas afirmações é a discrepância entre a visão teórica apresentada e a realidade vivida pelos eleitores, quando dentro de uma situação em que se percebe a crise na representatividade democrática, onde, muito embora haja a explanação de uma proposta de governo, com metas e objetivos a serem galgados pelos eleitos, estes têm objetivos, interesses e valores próprios; sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo.

Assim, mesmo com um propósito apresentado aos eleitores, os eleitos podem não querer fazer nada, a não ser atuar em benefícios pessoais ou alguns interesses públicos que sejam diversos dos almejados pelos cidadãos que os elegeram. Haverá qualquer outra coisa, menos representação popular. Segundo MANIN; PRZEWORSKI; STOKES:

Se eles (os políticos eleitos) tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. Se os eleitores sabem que existem coisas que não sabem, eles não querem obrigar os políticos a realizar seus desejos. Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos. (2006, p. 106)

Contudo, deve-se levar em consideração que, mesmo tendo pontos de convergência nos institutos utilizados para a formação da teoria básica da democracia representativa, ela não se mostra igual perante a diversidade de culturas e países onde é aplicada, por isso, seria algo impossível de afirmar que alguns sistemas democráticos promovam mais representação do outro. Para MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, alguns fatores institucionais merecem atenção:

- a) os eleitores devem ser capazes de imputar claramente a responsabilidade pelo desempenho do governo. [...]
- b) os eleitores devem poder votar para retirar do cargo os partidos responsáveis por um desempenho ruim, e os partidos por eles eleitos devem poder tomar posse do governo. Essas poderiam parecer características universais da democracia, mas sob alguns sistemas eleitorais são quase impossíveis. [...]
- c) os políticos devem ter incentivos para desejarem ser reeleitos. Essa condição torna-se problemática quando há limitações nos sistemas

presidenciais, e quando os partidos políticos não são organizados burocraticamente de forma permanente, de modo que ofereça, aos militantes, perspectivas de carreira. [...]

d) a oposição deve monitorar o desempenho do governo e informar aos cidadãos. Certamente, qualquer entendimento razoável de representação precisa incluir a oposição. Os cidadãos têm dois agentes, não apenas um: os representantes que governam e a oposição que quer tornar-se governo. A oposição é um agente dos cidadãos porque quer ganhar o cargo e, para tal, necessita antecipar julgamentos retrospectivos que os eleitores farão sobre os representantes. Antecipando esses julgamentos, a oposição tem incentivos para informar (verdadeiramente ou não) aos eleitores sobre o desempenho dos governantes. [...]

e) a mídia realiza um papel particular. A menos que tenha interesses claramente partidários, é mais confiável do que o governo e a oposição.

f) finalmente, mas talvez o mais importante, os eleitores precisam ter alguns instrumentos institucionais para recompensar e castigar os governos pelos resultados que geraram em âmbitos distintos. (2006, p. 128-133)

Novamente Nadia Urbinati (2006, p. 196) vem clarear as ideias ao escrever que no “momento em que as eleições se tornaram um requerimento solene e indispensável de legitimidade política e formação de magistraturas, Estado e sociedade não puderam mais ser desligados” e a linha entre as fronteiras separando as diferentes esferas de ação se torna uma questão persistente de reajuste e negociação.

A própria ideia de representação é marcada por essa tensão constante, portanto não há como se desfazer da ideia da escolha pelo voto, pois esse é marco indelével do que se compreende por democracia. Assim, qualquer reivindicação que o cidadão traga para a arena política sempre será um reflexo dessa tensão permanente, que propiciará a redefinição dos campos de batalha e das fronteiras entre as condições sociais da representação democrática e o corpo de representantes escolhidos para legislar e administrar o Estado.

Nadia Urbinati ainda coloca três tipos alternativos de interpretação para se compreender o que é representação, quais sejam, a perspectiva jurídica, a institucional e a política. Segundo a autora, também podem ser utilizados para definir a democracia, respectivamente, como direta, eleitoral e a propriamente representativa. Este escrito dissertativo ater-se-á à perspectiva jurídica congregada com a democracia representativa eleitoral, que segundo a mesma autora:

É denominada jurídica porque trata a representação como um contrato privado de comissão (concessão de “autorização para realizar uma ação por pessoa ou pessoas que devem ser, elas mesmas, detentoras do direito de realizar essa dada ação”). Delegação (instruções vinculativas) e alienação (incumbência ilimitada) têm sido tradicionalmente os dois polos extremos

desse modelo, a primeira simbolizada por Rousseau e a última por Hobbes, e além dele, Sieyès e Burke (embora o primeiro não tenha teorizado um “protetorado” representativo e o último não tenha assentado a representação sobre uma base contratual). O modelo jurídico configura a relação entre representado e representante conforme as linhas de uma lógica individualista e não-política, na medida em que supõe que os eleitores julgam as qualidades pessoais dos candidatos, ao invés de suas ideias políticas e projetos. (2006, p. 197-198)

A teoria jurídica da representação, segundo Urbinati, abriu as portas para uma justificação funcionalista da representação e dos direitos políticos, da cidadania e dos processos de tomada de decisão (2006, p. 199).

A fundamentação da teoria jurídica da representatividade democrática se tornou o pilar de sustentação dos governos representativos de viés liberal e, mais tarde, da própria democracia eleitoral, a que se vivencia no Brasil. Ela é baseada em um dualismo bem definido entre Estado e sociedade, em que se faz da representação uma instituição centrada rigorosamente no Estado, cuja relação com a sociedade é deixada ao juízo do representante, e restringe a participação popular a um mínimo procedimental, ou seja, o procedimento eleitoral, mais precisamente no direito do voto, encerrando-se o próprio procedimento eleitoral nesse ponto. Urbinati também alega que:

Tanto a teoria jurídica como a teoria institucional da representação assumem que o Estado (e a representação como seu mecanismo produtivo e reprodutivo) deve transcender a sociedade de modo que se assegure o Estado de Direito, e que as pessoas devem encobrir suas identidades sociais e concretas para tornar os mandatários agentes imparciais de decisão. Elas supõem que a identidade jurídica do eleitor/autorizador é vazia, abstrata e anônima, sua função consistindo em “nomear” políticos profissionais que tomem decisões às quais os eleitores se submetem voluntariamente. Assim, o que encontramos no sistema denominado representativo é que ele não é um sistema de representação do povo e da vontade da nação, mas um sistema de organização do povo e da vontade da nação. (2006, p. 200)

A realidade teórica apresentada pela autora não se coaduna com o cotidiano da vida prática social. Há uma sublimação dos interesses sociais em prol dos interesses pessoais dos representantes. Nadia Urbinati acerta quando escreve que a identidade jurídica do eleitor é “vazia, abstrata e anônima”, posto que na democracia representativa, ele, ao exercitar o seu direito de escolha, encerra o seu papel ou sua responsabilidade democrática, e abre espaço para a atuação dos eleitos. Um erro grave que põe em xeque a própria democracia representativa. A limitação da atuação do eleitor tão só ao exercício do voto, dentro da perspectiva da

democracia representativa, retroalimenta, a cada eleição, a ideia da pouca representatividade, ou melhor, a própria crise nesse tipo de democracia.

Entretanto, a mesma autora reflete sobre o processo eleitoral, como maneira apropriada de escolha e onde a competição eleitoral possui duas virtudes, quais sejam, “ensina os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente”, bem como, “participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos”. (URBINATI, 2006, p. 204). E continua a autora:

O direito ao voto engendra uma vida política rica, que promove agendas políticas concorrentes e condiciona a vontade dos legisladores de uma forma constante, não apenas no dia da eleição. Ele encoraja o desenvolvimento amplo de formas extra eleitorais de ação política, embora sem a garantia de que a influência política será distribuída igualmente e se tornará autorizada. Além do mais, ele realça o paradoxo da visão instrumentalista da representação, a qual, por um lado, refere-se à opinião do povo como a fonte de legitimidade e, por outro, sustenta que os representantes tomam decisões boas e racionais conforme se protegem de uma opinião popular sempre manipulável. (URBINATI, 2006, p. 204)

O fenômeno democrático, qual seja, o voto, requer a atenção devida, pois apresenta uma normalidade orgânica do próprio processo de escolha de representação e, quando se está diante de uma ruptura radical e violenta da ordem legal, o cidadão desvenda e denuncia, por meio de sua participação ativa e criativa, a distância entre a teoria e a prática de todo o cenário posto, reivindicando para si o poder de tomar as decisões⁶.

O povo soberano conserva o poder que lhe permite investigar, julgar, influenciar e reprovar seus representantes eleitos. Esse poder tem duas razões de existir: deter, refrear ou mudar um dado curso de ação tomado pelos representantes eleitos, que podem ser exercidos tanto por canais diretos de participação autorizada, como as eleições antecipadas, referendo, e ainda a revogação de mandatos; quanto por meios indiretos ou informais de participação, a exemplo dos fóruns e movimentos sociais, manifestações, etc.⁷

⁶ A ideia de que a democracia é caracterizada pelo aspecto continuamente responsivo do governo às preferências de seus cidadãos é muito difundida entre os teóricos contemporâneos da democracia, como em Robert Dahl (2009) e David Held (2012).

⁷ Segundo Urbinati (2006, p. 209), Condorcet (CARITAT, Marie-Jean Antoine Nicolas - marquês de Condorcet. em “Idées sur le despotisme”. 1789) foi o primeiro autor a conceber mecanismos institucionais para se reparar a interrupção da atuação responsiva, tais como o recall (sob certas circunstâncias e condições), eleições antecipadas e referendos; estes procedimentos destinavam-se a institucionalizar o poder negativo dos cidadãos (o “direito à reprovação”) ou o direito de intervir quando quer que houvesse uma crise de representatividade.

A representação comprova o fato de que, embora a democracia possa ser explicada por meio das regras do jogo eleitoral, a participação dos cidadãos não é neutra, mas uma forma concreta de se identificar com aqueles que as apoiam ou fazem alegações pertinentes em sua defesa. Por isso, Urbinati diz que:

A representação é “problemática” quando analisada em relação à democracia. Ela é problemática porque não pode nunca ser corroborada por e concebida nos termos de representantes que saibam efetivamente o que as pessoas desejam, e porque as expectativas das pessoas e as realizações de seus representantes jamais irão corresponder com exatidão. Ao mesmo tempo em que desafia o cognitivismo, a representação democrática depende de muito mais do que simplesmente procedimentos eleitorais. Ela requer robustas autonomia local e liberdade de expressão e associação, bem como certa igualdade básica de condições materiais. Demanda também uma cultura ética de cidadania que possibilite que tanto os representados quanto os representantes vejam as relações partidárias como não irredutivelmente antagonistas e sua defesa não como uma promoção incondicional de privilégios sectários contra o bem-estar de todos. (URBINATI, 2006, p. 224)

Por fim, no contexto da representação, há de se ter em mente que ela envolve um processo complexo de unificação e desunião dos cidadãos, que os projeta para uma perspectiva norteada para o futuro. Entretanto, não pode ser observado como única alternativa para o processo de escolha dos cidadãos, pois estes necessitam se apropriar do real poder democrático, tendo, como consequência, maior responsabilidade nas escolhas das políticas públicas, bem como na responsabilização dos representantes eleitos, quando tendem a usurpar o poder que lhes foi concedido democraticamente com finalidades diversas das impostas constitucionalmente.

1.2.2 A democracia participativa: uma parceira da representação democrática

Neste ponto se pretende realizar uma análise sobre a democracia participativa. Para tanto, serão utilizados textos de Enrique Dussel, Norberto Bobbio e Alfredo Nórdiz, com o objetivo de compor um conjunto de elementos, com caráter jurídico, voltado para a prática política da Democracia Participativa. As páginas seguintes terão que ser compreendidas como uma conceituação geral da Democracia Participativa, sem perder de vista a importância da Democracia Representativa para os contextos jurídico e político do Brasil.

A Grécia Clássica é uma referência fundamental para a discussão na modernidade sobre o que seria a democracia direta, sendo a precursora da democracia participativa, que nasceu da luta dos cidadãos contra a oligarquia ateniense, pois “não era apenas o governo que era oligárquico, em todos os seus aspectos, mas também, todas as pessoas humildes, homens, mulheres e crianças eram servas dos ricos”. Além do que “todas as terras se achavam nas mãos de certo número de indivíduos e, se os arrendatários deixavam de cumprir o combinado, expunham-se a ser submetidos à escravidão juntamente com seus filhos”. (ARISTOTELES, 2014, III). E continua:

A antiga constituição, tal como existia nos tempos de Drácon, estava organizada da seguinte maneira: os magistrados eram eleitos entre as pessoas de alta sociedade e opulência. Embora o governo não fosse vitalício, estendia-se por períodos de dez anos. Os primeiros magistrados eram hierarquicamente os seguintes: o Rei, o Polemarca e o Arconte. O mais antigo desses cargos era o de Rei, que já existia desde as épocas mais remotas. Depois se criou o de Polemarca, em vista de alguns Reis se terem mostrado fracos nas guerras. (ARISTÓTELES, 2014, III).

Posto que fosse essa a organização constitucional e a maioria da população fosse escrava da minoria, as massas se rebelaram contra as classes superiores. Aristóteles afirma que a discórdia era enorme e, “durante muito tempo, ambos os partidos figuraram em bandos hostis, até que finalmente, e com consentimento recíproco, Sólon foi nomeado como mediador e Arconte, sendo posta em suas mãos a constituição”. (2014, V)

Com o surgimento de Péricles, após as lutas entre os cidadãos atenienses pelo direito de participação na República, “pela primeira vez erigiram-se em chefes, aliás de acordo com a vontade do povo, pessoas que não gozavam de boa reputação entre a gente de boa posição, enquanto até então, sempre se observou que os eleitos acaudilhavam a democracia”. (ARISTOTELES, 2014, XXVII).

Entretanto, não se pode olvidar que o modelo ateniense não era a democracia direta “pura” como se tende a pensar. Ou seja, não havia uma tomada direta de decisão baseada no voto do cidadão na Assembleia e da decisão política final, pois como afirma NARDIZ, “havia intermediários ou representante”.

O modelo ateniense não era, no entanto, uma democracia direta tão pura como se tende a pensar. Ou seja, não havia uma relação totalmente direta entre o voto dos cidadãos na Assembleia e a decisão política final sem qualquer intermediário ou representante. Pelo contrário, embora seja

verdade que a decisão final era tomada em conjunto com a comunidade reunida em assembleia. Até o momento de tomar essa decisão entravam em jogo os poucos órgãos intermediários de caráter representativo que tentavam agilizar o processo de tomada de decisões e permitir, na prática, o governo direto que a Assembleia exercia. A democracia direta ateniense, iria introduzir um elemento essencialmente novo e que, por necessidade, gozava de uma importante carga positiva do ponto de vista atual, como a tomada de decisão mediante o voto igualitário dos cidadãos, caracterizava-se por uma série de elementos que não eram homologados, ou mesmo desejáveis, no presente, entre eles, o fato de que as únicas pessoas que podiam votar eram os cidadãos atenienses livres, do sexo masculino. Ou seja, estavam excluídos do direito de voto, tanto as mulheres, quanto escravos e os estrangeiros ou metecos (entre os quais, paradoxalmente, a maioria dos sofistas, ou seja, os professores da classe dominante ateniense)⁸. (NARDIZ, 2013, p. 272-273)

Na prática, a Assembleia ateniense era composta por não mais de 5.000 homens livres decidindo por toda a comunidade, excluindo da participação as mulheres, os escravos e estrangeiros. Na verdade, foi em grande parte por causa da existência da escravidão que a democracia direta existiu, onde os homens se encontravam com o tempo livre da carga de trabalho braçal e, como resultado, podendo se dedicar a atividades, como filosofia e política.

Esse paradoxo entre uma sociedade que apresentou um dos elementos básicos do atual conceito de Democracia, que se baseia na tomada de decisão pelo sistema de maioria resultante da votação individual dos cidadãos, mas negando o direito à igualdade e, geralmente, priorizando a vontade da Assembleia sobre qualquer outra variável, como a dos direitos individuais dos próprios cidadãos.⁹ (NARDIZ, 2013, p. 273)

⁸ Texto original: El modelo ateniense no era, sin embargo, una Democracia Directa tan pura como se tiende a pensar. Esto es, no había una relación plenamente directa entre el voto del ciudadano en la Asamblea y la decisión política final sin ningún tipo de intermediario, ni representante. Muy al contrario, aunque sí es cierto que la decisión final la tomaba el conjunto de la comunidad reunida en la Asamblea, hasta llegar al momento de tomar dicha decisión entraban en juego no pocos órganos intermedios de carácter representativo que trataban de racionalizar el proceso de toma de decisiones políticas y permitir en la práctica el gobierno directo que la Asamblea ejercía. La Democracia Directa ateniense, aun e introducir un elemento esencialmente novedoso y que por necesidad goza de una importante carga positiva desde la perspectiva actual como es la toma de decisiones mediante el voto igualitario de los ciudadanos, se caracterizaba por una serie de elementos que no la hacen homologable, ni siquiera deseable, en el presente, destacando entre ellos el hecho de que los únicos que podían votar eran los ciudadanos atenienses libres de sexo masculino. Esto es, estaban excluidos del derecho de sufragio tanto las mujeres, como los esclavos, como los extranjeros o metecos (entre los cuales, paradójicamente, se encontraban la mayoría de los sofistas, es decir, de los maestros de la clase dirigente ateniense)

⁹ Texto original: Esta paradoja entre una sociedad que introducía uno de los elementos básicos que componen el actual concepto de la Democracia, cual era la toma de decisiones mediante el sistema de mayorías surgidas del voto individual de los ciudadanos, pero que negaba el derecho de igualdad y que, en general, priorizaba la voluntad de la Asamblea sobre cualquier otra variable como la de los derechos individuales de los propios ciudadanos.

Por isso, houve por parte de Benjamin Constant, em *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos* pronunciado pela primeira vez no *Athénée Royal* de Paris, 1819, em que afirmou: “liberdade cujo exercício era tão caro aos povos antigos”, em contraposição à liberdade com a concepção moderna, aquela cujo uso é particularmente útil para as nações modernas. A primeira implicava o poder final de decisão da maioria sobre todos os outros elementos sociais de decisão.

Segundo Constant, as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII apresentaram a liberdade tida como moderna, com ampliação dos representantes tomadores de decisões, ou seja, uma maioria diferenciada da apresentada pelos antigos, onde os direitos individuais, separação de poderes e o Estado de Direito exerceriam um contrapeso e limitavam a decisão da maioria, realizando, portanto, a escolha na liberdade dos modernos e rechaçando a liberdade dos antigos.

Nos anos sessenta e setenta do século XX ocorreu uma evolução geral da sociedade ocidental. Vários movimentos políticos, religiosos e sociais se sobrepuseram como símbolo de mudança do estado de coisas que se apresentavam até então, para prover a sociedade com uma nova configuração em que houvesse um aprofundamento em concomitância ao desenvolvimento dos direitos dos cidadãos.

Essas solicitações de mudança vêm de um número tão diverso e plural de áreas que podemos falar de um desejo generalizado de mudança. Se da esfera política (descolonização, os direitos sociais, direitos civis para as minorias raciais e étnicas, reformulação da esquerda), da religiosa (Concílio Vaticano II) e das sociais (movimentos feministas, pacifistas, hippies), como da econômica (sociedade pós industrial), o número de vozes, que clamam por mudança, uma nova perspectiva e compreensão da sociedade, é muito grande. É nesse terreno fértil e, como parte integrante dela, onde a Democracia Participativa aparece.¹⁰ (NARDIZ, 2013, p. 276)

Na América Latina, o desenvolvimento da participação é adiado, como afirma Nárdiz, até os anos oitenta do século XX, período que se manifesta com mais força e originalidade. Exemplo paradigmático é o orçamento participativo, que surgiu

¹⁰ Texto original: Estas peticiones de cambio proceden de un número tan diverso y plural de ámbitos que se puede hablar de un deseo generalizado de cambio. Ya sea desde la esfera política (descolonización, derechos sociales, derechos civiles para minorías raciales y étnicas, reformulación de la izquierda), como desde la religiosa (Concilio Vaticano II), como desde la social (movimientos feministas, pacifistas, hippies), como desde la económica (sociedad postindustrial), el número de voces reclamando cambios y una nueva perspectiva y concepción de la sociedad son multitud. Es dentro de este caldo de cultivo y como parte integrante del mismo donde aparece la Democracia Participativa.

no Brasil no final dos anos oitenta; ou todo o processo de reformas constitucionais que optou pelo envolvimento direto do cidadão nas tomadas de decisão na política e na Administração Pública, tem o seu início na Colômbia nos anos noventa e se estende pela Venezuela, Bolívia e Equador no final do século XX e início do século XXI.

Contudo, mesmo observando essas modificações constitucionais ou infraconstitucionais, é muito confuso, ou quase impossível, encontrar textos normativos que utilizem os termos democracia participativa, participação democrática ou participação cidadã. Na maioria das constituições ou leis destinadas a regular a participação direta, “faz-se referência à democracia direta, à democracia semidireta, e à participação cidadã, contudo não à democracia participativa”. (NARDIZ, 2013, p. 278).

E por se apresentar com maior vigor na doutrina, Nárdiz assim conceitua o que é Democracia Participativa:

Democracia Participativa: é o conjunto de instrumentos legais que, através da participação direta dos cidadãos na vida pública, na tomada de decisões da comunidade e no controle de seus representantes e líderes, tem o objetivo de aprofundar a democracia envolvendo mais o cidadão no seu próprio governo.¹¹ (2013, p. 280)

Na atualidade, a democracia participativa é um dos mais destacados campos de desenvolvimento de estudos na área jurídica, política e da própria Administração Pública. Segundo Nárdiz, esse tipo de democracia demonstra que é um sistema “político vivo, que se desenvolve e que se transforma”, ou seja, que está em constante transformação e que, “não se encontra definitivamente terminada e amortizada”. O autor ainda afirma:

Democracia participativa aparece no presente como uma das mais fortes áreas de desenvolvimento da democracia, centrada cada vez mais em matéria de âmbito local e composta por uma pluralidade de grandes e diversos instrumentos legais e aumenta, à medida que mais governos decidem regular e incorporá-la em seus sistemas. Praticada em um número crescente de países, estudada e pesquisada desde as perspectivas legais, como política e social, e dotada com um valor positivo que a torna popular tanto na Europa, como na América e fora das latitudes do Ocidente. Democracia participativa se mostra na segunda década do século como

¹¹ Texto original: Democracia Participativa: es el conjunto de instrumentos jurídicos que, a través de la participación directa de los ciudadanos en la vida pública, en la toma de decisiones de la comunidad y en el control de sus representantes y gobernantes, pretende profundizar en la democracia implicando en un mayor modo al ciudadano en su propio gobierno.

uma das opções mais fortes que estão disponíveis hoje para revitalizar a democracia, superar a crise muito citada de representação e tentar aprofundar e melhorar o modelo político democrático.¹² (2013, p. 280)

No entanto, mesmo percebendo que a democracia participativa pareça embrionária, muito se escreve e se estuda sobre ela. E algo interessante é perceber que esse tipo de democracia não afasta ou exclui a democracia representativa. Enrique Dussel escreve sobre a antítese, que é gerada perante esses dois regimes políticos que, em sua opinião, não são contraditórios, “senão que devem ser articulados dialeticamente, de maneira que um termo enriqueça o outro e se definam mutuamente” (2012, p. 31), e prossegue em sua afirmação:

A tese poderia ser declarada assim: A representação se institucionaliza como delegação; a participação se exerce em atos e pode ser institucionalizada. Há, então, também uma postulação participativa. A função representativa é o governo, ou seja, a realização de conteúdo (o momento material); participação é propositiva (a de conhecer e exigir o cumprimento e as necessidades ou demandas), e também é fiscalizadora (vigia, como um panótico, pune ou reconhece os méritos com recompensas) (momento formal da legitimação).¹³ (DUSSEL, 2012, p. 31-32)

Para Dussel, a democracia participativa tem prioridade absoluta sobre toda a “delegação” do poder perante a democracia representativa, contudo não são antíteses, ou mesmo não se excluem, e aponta onde se iniciou essa falsa antinomia: “a posição do chamado realismo político que defende a democracia representativa”. Afirma que:

A Constituição dos Estados Unidos foi o primeiro de seu tipo, como o Parlamento britânico, embora na realidade a burguesia estivesse no poder, ainda era uma instituição representativa que apoiou a monarquia (e começando a gerenciar o seu caminho). Portanto, podemos dizer que a

¹² Texto original: La Democracia Participativa aparece en el presente como una de las más sólidas áreas de desarrollo de la Democracia, centrada cada vez más en el ámbito de lo local y compuesta de una pluralidad de instrumentos jurídicos numerosa, diversa y que aumenta conforme más administraciones deciden regularla e incorporarla a sus ordenamientos. Practicada en un número creciente de ámbitos, estudiada e investigada desde perspectivas tanto jurídicas, como políticas, como sociológicas y dotada de un valor positivo que la hace ser popular tanto en Europa, como en América como en latitudes externas a Occidente. La Democracia Participativa se muestra en la segunda década del siglo XXI como una de las más firmes opciones de las que se dispone en la actualidad para revitalizar la Democracia, superar la tantas veces citada crisis de la representación y tratar de profundizar y mejorar el modelo político democrático

¹³ Texto original: La tesis se podría enunciar así: La representación se institucionaliza como delegación; la participación se ejerce en acto y puede institucionalizarse. Hay entonces también un potestas participativa. La función representativa es el gobierno, es decir, la realización de contenidos (momento material); la participación es propositiva (da a conocer y exige el cumplimiento de las necesidades o demandas, y, además, es fiscalizadora (vigila como un panótico, castiga o reconoce y premia los méritos) (momento formal de legitimación)

modernidade propôs uma democracia representativa, manipulada pela burguesia diante do poder da nobreza feudal em decomposição, mas era muito cuidadoso para ir envolvendo-se, trabalhador ou camponês, as mulheres, povos urbanos e outros setores da sociedade civil. Dominados, e se era concedido quaisquer direitos de participação, era realizado de maneira tal que os mecanismos de representação lhe permitiriam exercer com um projeto de fisionomia hegemônica, que sempre foi evocado, ao final, a seu favor.

Isto propiciou a que todos os movimentos políticos contestatórios apoiassem aspectos anarquistas, enquanto se entendeu que o governo adequado e justo do povo era a democracia participativa direta contra a mencionada representação burguesa com as suas pretensões de universalidade. Nasceu, assim, a falsa antinomia entre a posição do chamado realismo político, que defende a democracia representativa (que culminará em liberalismo) e a opção por uma utopia sem factibilidade de uma participação plena do povo defendida pelo anarquismo. Ou é liberal, e se apoia a democracia representativa como uma forma de governo, ou é revolucionário (ou anarquista), e se apoia a democracia participativa.¹⁴ (DUSSEL, 2012, p. 32)

Porém, ambos os termos, tomados isoladamente, apresentam uma falsa oposição, porque, como escreve Dussel, “trata-se de dois termos de uma relação que se determinam entre si e que por eles cada um exige do outro” (2012, p.33). Em vez de uma autêntica contradição, trata-se de dois momentos de atuação do eleitor e que, após, são necessários mutuamente para a própria realização da plena democracia.

A ideia de Dussel (2012, p. 33) se mostra revolucionária quando afirma que uma democracia factível e legítima (por participação e representação) contém a superação da política burguesa moderna (e ainda do socialismo real do século XX, que em maior dos casos não teve nem a apresentação da democracia participativa, muito menos a democracia representativa, porque as ambíguas formulações da “ditadura do proletariado” e do “centralismo democrático”, objetivamente não foram

¹⁴ Texto original: La Constitución norteamericana fue la primera em su tipo, ya que el Parlamento inglés, aunque de hecho la burguesia ejercía el poder, era todavía una institución representativa que apoyaba a la monarquía (y que comenzaba a manejarla a su manera). Por ello podemos decir que la Modernidad propuso una democracia representativa, manipulada por la burguesia ante el poder de la nobleza feudal em decadencia, pero se cuidó mucho de ir dando participación al Pueblo mismo urbano, obrero o campesino, y a la mujer, y otros sectores de la sociedad civil. Dominados, y si le fue concediendo derechos de alguna participación lo hizo de tal manera que los mecanismos de la representación le permitiera ejercer un proyecto com fisionomia de hegemónico, que siempre se volcaba al final a su favor.

Esto propició a que todos los movimientos contestatórios políticos apoyaran aspectos anarquistas, en cuanto se entendió que el gobierno adecuado y justo del Pueblo era la democracia participativa directa contra la ya mencionada representación burguesa com pretensión de universalidad. Nació así la falsa antinomia entre la posición del llamado realismo político que defende la democracia representativa (que culminará em el liberalismo) y la opción por la utopia sin factibilidad de una participación plena del pueblo defendida por el anarquismo. O se es liberal, y se apoia la democracia representativa como modo de gobierno, o se es revolucionário (o anarquista), y se apoia la democracia participativa.

democráticas de nenhuma maneira). Não seria, para Dussel, uma tentativa de melhorar os êxitos do liberalismo, mas de “partir de novos pressupostos e articular a participação com a representação de uma maneira nunca imaginada pelo regime liberal”. Seria, então, uma Revolução Política por excelência, ou seja:

É necessário começar uma reflexão radicalmente nova na política. Ou seja, é preciso repensar a descrição de poder e encontrar, em todos os níveis, a bifurcação que vitaliza seu exercício: a participação e representação.¹⁵ (DUSSEL, 2012, p. 33)

Contudo, Dussel indica que quando a comunidade consiste em uma população muito numerosa, com dezenas de milhares de cidadãos, a democracia participativa direta se torna impossível de se manejar e, por isso, se precisa alcançar o consenso político por meio de membros da própria comunidade em um número proporcional e menor de representantes.

Dussel, mesmo ao afirmar a necessidade de representantes quando a comunidade é composta por muitos cidadãos, vai mais além ao escrever que ainda em tal situação, o fundamento da legitimidade é a presença ativa da comunidade, realizando petições, argumentando, de maneira simétrica, com os políticos dentro da política, ou seja, agregando ao conceito de participação a substanciação devida da legitimidade, e aqui se complementa esse pensamento: com a legitimação cidadã fundamentada na soberania popular, atribuindo, portanto, dignidade à participação. Com isso, para Dussel:

Soberania é a autorreferência no ato de participação dos membros da Comunidade, que se colocam como comunidade efetivamente existente. A comunidade se coloca como soberana (primeiro ato), graças à participação por meio dos atos de seus membros, e como tal é o fundamento da legitimidade da representação (agir segundo), quando ele decide criar a representação como uma instituição e eleger o representante que exerce delegadamente esse poder.¹⁶ (2012, p. 38)

A participação do cidadão no processo de escolhas e debates sobre as políticas públicas, econômicas e sociais, antes de ser legítima, é um direito

¹⁵ Texto original: Es necesario comenzar una reflexión radicalmente nueva en política. Es decir, es necesario repensar la descripción misma del poder y encontrar em todos los niveles la bifurcación que vitaliza su ejercicio: la participación y la representación.

¹⁶ Texto original: La soberanía es la auto-referencia em acto de la participación de los miembros de la comunidade, que se ponen como legitimada existente legitimidade. La legitimada se pone a sí misma como soberana (acto primero) gracias a la participación em acto de sus miembros, y tanto tal es el fundamento de legitimidade de la representación (acto segundo), cuando decide crear la representación como institución y eleger al representante que ejerza delegadamente el poder.

inalienável instituinte, ou seja, é anterior ao próprio processo constituinte e, nas palavras de Dussel, tem a dignidade do mesmo ator político como momento constitutivo substantivo da comunidade política.

Seria a ideia da concepção do Poder Instituinte inalienável, e desse, decorreria o Poder Constituinte originário, apto para elaborar o texto que simboliza o surgimento de uma comunidade política soberana: a Constituição. Dussel ainda reforça tal compreensão, quando escreve que:

Quando a comunidade política dos participantes se põe como poder instituinte (ou seja, ele decide participativamente das instituições) deve fazê-lo a partir da participação de membros da comunidade. Este colocar-se instituinte incide potência e potestas (Estrutura institucional a serviço da comunidade). Os potestas ou estrutura institucional devem ser democráticos, porém, mais uma vez, o primeiro tipo possível e fundamental da democracia é a democracia participativa, que é o que decide a necessidade de se dar representantes para tornar possível o exercício do poder político em concreto.¹⁷ (2012, p. 39)

As afirmações citadas são complementadas pelo fato de que o exercício representativo tem, no dizer de Dussel, como essência, a representatividade ou a delegação, em sentido lato, do poder da comunidade em uma pessoa da mesma comunidade” que, sendo parte desta, é uma singularidade, tomando, portanto, por “substituição”, o todo, ou seja, a comunidade. Esse modo de organizar o sistema político é denominado, de acordo com aquele autor, de democracia representativa, onde, para exercer o poder delegado com justiça e eficácia necessita de legitimidade, a qual advém da própria comunidade, quando do exercício da participação democrática.

As palavras de Dussel acima citadas são aqui reforçadas por Nardiz, onde, para este, a Democracia Participativa e a Democracia Representativa caminham necessariamente unidas. “Democracia participativa surge a partir do desenvolvimento da democracia representativa e não se destina a remover ou substituir. O seu objetivo é complementá-la, enriquecê-la e melhorá-la” (2013, p.

¹⁷ Texto original: Cuando la comunidad política de los participantes se pone como poder instituyente (es decir, decide participativamente darse instituciones) lo debe hacer desde la participación de los miembros de la comunidad. Este ponerse instituyente escinde y ala potencia y la potestas (la estructura institucional al servicio de la comunidad). La potestas o la estructura institucional debe ser democrática, pero, nuevamente, el primer tipo posible y fundamental de democracia es la democracia participativa, que es la que decide la necesidad de darse representantes para hacer factible el ejercicio del poder político em concreto.

282). Contudo, Nardiz demonstra que, mesmo com a evolução dos estudos, a democracia participativa:

Aparece precisamente nos anos sessenta e setenta, no ambiente geralmente de mudança e evolução que se produziu no tempo e que se pretendia no âmbito político, entre outras coisas, reformular o modelo democrático existente, aproximando-o aos cidadãos, às minorias e aos grupos mais desfavorecidos.¹⁸ (2013, p. 283).

E, ao se detectar a crise na Democracia Representativa, surge a ideia da Democracia Participativa, muitas vezes citadas pela doutrina que “vem alimentando, e ainda hoje alimenta, o desenvolvimento da Democracia Representativa” (NARDIZ, 2013, p. 283). Não é, portanto, possível conceber a democracia participativa sem a democracia representativa. Elas caminham e irão, necessariamente, permanecer unidas, com desenvolvimento da segunda a fim de se entender a primeira. Ainda afirma Alfredo Nardiz:

O medo tradicional de formuladores de políticas nacionais de recorrer à votação direta dos cidadãos vive no presente, crescendo e multiplicando-se. A crise econômica e as suas consequências políticas na forma de falta de credibilidade política e aumento do desprendimento e desconexão entre os cidadãos e sua classe política, levaram-nos para não depender apenas de Democracia Participativa como um recurso para se reconectar com cidadania, mas a desconfiar mais de envolvimento cada vez direto por ser capaz de construir, em alta voz, cidadãos irritados, cansados e decepcionados com os seus líderes¹⁹. (2013, p. 288)

Democracia Participativa se converteu em objeto de medo para a classe dos políticos contrários a ela. Principalmente depois das fortes modificações constitucionais no início da década de 90 do século XX, adentrando pelo século XXI, na América Latina, onde restou demonstrando como a participação popular poderia se tornar um forte obstáculo para os interesses particulares da elite política pouco voltada aos interesses reais dos cidadãos.

¹⁸ Aparece precisamente en los años sesenta y setenta en el ambiente general de cambio y evolución que se produce en aquel tiempo y que en el ámbito político pretendía, entre otras cosas, reformular el modelo democrático existente acercándolo a los ciudadanos, a las minorías y a los grupos más desfavorecidos.

¹⁹ El tradicional miedo de los responsables políticos nacionales al recurso al voto ciudadano directo vive en el presente acrecentado y multiplicado. La crisis económica y su consecuencia política en forma de falta de credibilidad de la clase política y aumento del desapego y la desconexión entre la ciudadanía y sus políticos ha llevado a estos a no sólo no confiar en la Democracia Participativa como recurso para volver a conectar con la ciudadanía, sino a desconfiar ahora más que nunca de la participación directa por poderse erigir en altavoz de unos ciudadanos enfadados, hastiados y decepcionados con sus dirigentes

Capítulo 2 - Movimentos de mudanças constitucionais na América Latina: os casos da Venezuela, Equador e Bolívia

2.1 Uma primeira abordagem do assunto

Como pensar em uma reforma política que apresente mudanças que insiram na Constituição Federal a possibilidade de ampliação da participação do cidadão nas tomadas de decisão no âmbito da política nacional? As modificações viriam por Emendas à Constituição, ou tal tipo de conversão de estrutura política deveria ser implementada de maneira mais robusta e concreta, como em um verdadeiro processo constituinte?

Como dito no primeiro capítulo, a democracia representativa enfrenta uma crise. A América Latina vem apresentando uma maneira de diminuir os rasgos da representatividade: a inserção da democracia participativa no cerne do texto constitucional, levando em conta a interculturalidade e diversidade da população latino-americana. Entretanto, é necessário frisar, conforme Santos (2007, p. 31) que “em termos de representação, uma democracia intercultural exige uma dupla forma e um duplo critério de representação”, e continua:

Por um lado, um critério quantitativo é o de votar, ou o da democracia liberal, que é um critério precioso. Aqueles que, como eu, viveram em uma ditadura, valorizam muito a democracia representativa; eu nunca desclassifiquei e nunca hei de desqualificá-la porque sabemos o que é viver em uma sociedade ditatorial. Se nós criticamos a democracia representativa não é porque ela é falsa, mas porque é baixa, porque ela deve ser reforçada com outras formas democráticas.²⁰ (2007, p. 31)

Na compreensão de Santos, a representação democrática é um instrumento valioso que a democracia liberal legou, ante situações extremas, como nos regimes ditatoriais. Para fins deste trabalho dissertativo, observa-se que esse ponto é de extrema importância, posto que mesmo apresentando uma crise, não se

²⁰ Texto original: Por un lado, un criterio cuantitativo que es el del voto, el de la democracia liberal, y que es un criterio precioso. Los que como yo han vivido en ditadura valoran mucho la democracia representativa; nunca la he descalificado y no hay que descalificarla, porque sabemos lo que es vivir en una sociedad dictatorial. Si criticamos la democracia representativa no es porque sea falsa, sino porque es poca, porque hay que reforzarla con otras formas democráticas.

pode esquecer as qualidades inerentes ao sistema de representação legada pela democracia liberal.

No contexto dos países da América do Sul que passaram por processos constituintes recentes, deve-se levar em consideração um movimento anterior, que ocasionou o nascimento de textos constitucionais originais nas suas essências e na maneira de como lidar com questões étnicas, culturais, regionais e econômicas. Esse movimento jurídico social é chamado por Geraldo Pisarello de “processo destituente”, que se apresenta anterior ao próprio processo constituinte.

Não há, de fato, processo constituinte que não implique, ao mesmo tempo, em um processo destituente, isto é, uma vontade de alteração e da correlação de forças existentes para romper com o que há, ou com a parte que já existe, e para semear algo novo. Este foi o ponto de partida dos processos revolucionários que terminaram com os antigos regimes dos séculos XVII e XVIII.²¹ (PISARELLO, 2013)

Essa vontade de modificação da correlação de forças existentes é o que impulsiona o rompimento com o que existe, ou seja, com um passado que se arrasta perante um contexto social, os anseios de ruptura presentes na vontade do agora, bem como os olhares voltados para um futuro não tão distante. Esse, sem dúvida, é o ponto chave para se discorrer sobre o que se deseja como reforma política no Brasil.

É necessário expressar, ante todos esses sentimentos de mudança, que desde as constituições fundacionais latino-americanas, a América Latina carecia de processos constituintes inovadores e condizentes com a realidade dos povos²²

²¹ Texto original: No hay, en efecto, proceso constituyente que no implique al mismo tiempo un proceso destituyente, esto es, una voluntad de modificación de la correlación de fuerzas existentes para romper con lo que hay, o con parte de lo que ya existe, y para plantear algo nuevo. Este fue el punto de partida de los procesos revolucionarios que acabaron con los antiguos regímenes del siglo XVII y XVIII

²² No sentido de aclarar a ideia do que seja povo, é pertinente trazer o pensamento de Müller sobre esse elemento da composição do Estado. Müller ao criar um conceito de povo como destinatário de prestações civilizatórias do Estado assim o faz: A função do “povo” que um Estado invoca, consiste sempre em legitimá-lo. A democracia é dispositivo de normas especialmente exigentes, que diz respeito a todas as pessoas no seu âmbito de “demos”, de categorias distintas (enquanto povo ativo, povo como instância de atribuição ou ainda povo-destinatário) e graus distintos. A distinção entre direitos de cidadania e direitos humanos não é apenas diferencial; ela é relevante como vistas ao sistema. Não somente as liberdades civis, mas também os direitos humanos enquanto realizados são imprescindíveis para uma democracia legítima. O respeito dessas opções, que não são próprias da cidadania no sentido estrito, também apoia o sistema político, e isso não apenas na sua qualidade de Estado de Direito. Isso se acerca da ideia fundamental não-realizada no sistema de dominação: “one mano ne vote”: do ângulo da ideia do “povo” como totalidade entendida aqui como a das pessoas que se encontram no território do respectivo Estado. Segundo essa proposta (ao lado da figura do povo enquanto instância de atribuição), o corpo de textos de uma democracia de conformidade com o Estado de Direito se legitima por duas coisas: em primeiro lugar procurando dotar a possível minoria

dessa parte do continente americano. Os diversos processos constituintes que ocorreram nas bandas de cá do mundo representaram uma perpetuação das elites no poder e o alijamento da natureza essencial da soberania real do poder constituinte. Nas palavras de Rubén Martínez Dalmau (2011, p. 315):

Em geral, constituições do velho constitucionalismo não cumpriram mais do que os objetivos que as elites haviam determinado: a organização do poder do Estado e a manutenção, em alguns casos, dos elementos básicos de um sistema democrático formal.²³

As novas constituições latino-americanas reforçam a ideia de soberania popular quando determinam que as modificações no texto constitucional devem passar por referendo²⁴, onde a população, de maneira ativa, aprova ou desaprova, em votação, as alterações no texto da carta magna. Ou seja, é a participação popular que indica, de maneira positiva, se os passos dados pelos representantes podem ser trilhados da maneira apresentada, ou não.

Este capítulo, levando em consideração a compreensão de poder constituinte, poder destituente, bem como o novo constitucionalismo nascido na

dos cidadãos ativos, não importa quão mediata ou imediatamente, de competências de decisão e de sancionamento claramente definidas; em segundo lugar e ao lado desse fator de ordem procedimental, a legitimidade ocorre pelo modo, mediante o qual todos, o “povo inteiro”, a população, a totalidade dos atingidos são tratados por tais decisões e seus modos de implementação. Ambas, as decisões (enquanto co-participação “do povo”) e a implementação (enquanto efeitos produzidos “sobre o povo”) devem ser questionadas democraticamente. (2003, p.76-77)

²³ Texto original: Em general, las constituciones del viejo constitucionalismo no cumplieron más que los objetivos que habían dterminado las elites: la organizacion del poder del Estado y el mantenimiento, en algunos casos, de los elementos básicos de un sistema democrático formal.

²⁴ Ao tratar sobre o referendo popular para validar um novo texto constitucional, poder-se-ia lembrar das constituições do tipo “cesaristas” mencionadas por Karl Loewenstein, com tema *El cesarismo plebiscitário de Napoleon*, onde esse autor afirma que El tipo de gobierno autoritário representado por Napoleón merece em este contexto una atención especial por dos razones: su mecanismo institucional ofrece una configuración autoritaria del poder que técnico-administrativamente no era menos eficiente que la del ancien régime, pero que sin embargo se oculto tras uma fachada decorada cuidadosamente al estilo de la ideologia democrática de la anterior Revolución francesa. [...] Cuando el gênio creador del Corso llevó a cabo su estructuración estatal fue plenamente consciente de que el liderazgo político es bastante más que la mera mecânica del aparato gubernamental (p. 83). Assim, quando Napoleão estava buscando legitimar o texto constitucional que ele havia elaborado, continua Loewenstein, Napoleón dio una legitimación democrática a su dominio al someter sus três constituciones a plebiscito popular (1800, 1802, 1804). Aun cuando la técnica de estos plebiscitos hubiese correspondido a las actuales exigências de honestidade, lo que no fue el caso, y aun cuando ho hubiesen sido montados ex post facto, no hay duda alguna que el resultado de estas votaciones hubiese sido aprobación abrumadora del Pueblo francés al régimen. (1976, p. 84) Não se pode comparar o que ocorreu na França de Napoleão Bonaparte, em que, ao seu bel prazer, dissolveu a assembleia nacional, elaborou os textos constitucionais que acha pertinente para o seu império, com o instituto do referendo popular, onde esse é empregado para dar validade a um texto constitucional escrito por meio de um processo constituinte democrático, com a participação popular, em uma atitude ativa de “povo”, na visão de Müller, tomando para si a responsabilidade de um novo contrato social em forma de constituição.

América Latina, abordará, não de maneira a esgotar o assunto, os processos históricos que ocasionaram o surgimento dos processos constituintes na Venezuela, Equador e Bolívia, e as modificações, por meio de emendas à constituição, na Colômbia.

2.2 Uma nova forma de pensar o constitucionalismo na América Latina

O constitucionalismo democrático, no caso da América Latina, começou a mostrar uma nova face no início da década de 90 do século passado, com a Constituição da Colômbia. Entretanto, a ideia de um processo constituinte fundacional originário e distante dos conceitos de constituição em sentido formal e material, despontou com o processo constituinte venezuelano, que culminou com a Constituição da República Bolivariana da Venezuela. Esse movimento de processos constituintes inflamaram os corações dos povos da Bolívia e do Equador, que demonstraram a força das raízes culturais, o desejo e o respeito as suas origens ancestrais e um forte empenho em quebrar a rotina de submissão das populações a governos de direita entreguistas e dilapidadores.

Há algumas décadas, qualquer referência ao constitucionalismo latino-americano estava estigmatizada por algo falido e sem credibilidade, que não demonstrava avanços, quer nas áreas econômicas, quer nas áreas sociais. Não havia um aprofundamento no processo fundacional quando se tentava referir a possíveis estruturações nos textos constitucionais que permitissem uma aplicação condizente com as necessidades sociais e culturais dos povos latinos, não só ao homem “branco”, mas aos nativos originários e seus descendentes, aos afro-americanos, enfim, a essa coletividade multirracial que surgiu com a vinda dos europeus para as terras a oeste do Oceano Atlântico.

O apego doutrinário ao primeiro parâmetro de constituição, diga-se, a americana de 1787, bloqueava a concepção de um texto constitucional original que abarcasse todas as peculiaridades culturais, econômicas, ambientais e sociais dos diversos países latino-americanos. Entretanto, não podemos olvidar que os primeiros textos constitucionais, advindos com as revoluções iluministas, são imprescindíveis para a base do ideal revolucionário de discussão e criação de um texto profundo que possibilitará uma busca fundacional de um país.

Quando os processos constituintes encontraram no processo democrático uma simbiose social e estrutural, as constituições passaram a ser não só formais, mas também materiais e sociais, com textos longos e minuciosos. Essa foi a alternativa encontrada na Europa pós primeira e segunda guerras, para estruturar um Estado voltado mais para o social, mesmo que os poderes econômicos fossem mais fortes e mais atuantes na busca de firmar seus interesses capitalistas.

Entretanto, a ideia base para esse constitucionalismo de reestruturação não se perdeu nos caminhos doutrinários do Direito Constitucional. Muito pelo contrário, foi fortalecido com as constituições de diversos países, como a de Portugal, em 1976 e a da Espanha, em 1978, mesmo que haja neles uma constante tentativa de promover um novo processo constituinte, sendo popular e desvinculado de um passado carregado de torturas e repressões da época obscura das ditaduras, respectivamente, de Salazar e Franco. Seria o que Pisarello (2014, p. 84) chama de “movimento desconstituinte” para, em seguida, surgir, de maneira democrática e popular, uma nova constituição legitimada pelos verdadeiros detentores do poder soberano: o povo.

Não foi diferente nos países que enfrentaram períodos de ditadura, onde as possibilidades de construção de textos constitucionais começaram a surgir por meio de processos constituintes deflagrados pelos próprios ditadores. Foi um processo de redemocratização falho e pouco usual, mas enfim, era o que existia para aquele momento. A única exceção, quanto aos demais países sul-americanos no que se refere a governos ditatoriais, foi a Colômbia, que apesar de não possuir em sua história recente um governo autoritário, enfrentava problema tão pior quanto esse, qual seja, o narcotráfico. Uma fase da Colômbia que já está sendo mudada.

Assim, dentro de um contexto conturbado, de lutas sociais pela redemocratização dos países sul-americanos, com uma multiplicidade de raças e de povos, problemas sociais e econômicos sem precedentes, ampliação do conceito de proteção ambiental e perpetuação das raízes culturais dos povos nativos da América pré-colombiana, movimentos sociais de revolta começam a despontar em países, como Venezuela e Equador, e diga-se, com uma forte atuação do Estado para reprimir todos eles, resultando no surgimento de novos líderes, perspectivas e mentalidades com fortes vínculos nas populações mais alijadas dos governos.

Inicia-se aí uma nova concepção de Direito Constitucional, não só firmado nos preceitos eurocentristas e nos fundamentos dos Federalistas, porém mais amplo

e com um elevado grau de pertencimento social. Algo novo de fato, não sobre o tom do “neoconstitucionalismo” descrito por Miguel Carbonell (2010, p. 337), mas algo que vai além juridicamente, posto apresentar os mesmos pontos revolucionários dos ideais iluministas do século XVII, levando sempre em consideração os contextos sociais de ambos os períodos.

E porque se fala nesse ponto: o caráter originário, sem precedentes na história ocidental, ou seja, a busca por textualizar as diferenças multiculturais em um conjunto de artigos, além de ampliar e reforçar a compreensão sobre o instituto de soberania popular. Eis que nasce o *Novo constitucionalismo latino-americano*, como afirma Viciano Pastor (2011, p. 312), por meio de um fenômeno surgido na periferia das academias, produto das reivindicações populares dos movimentos sociais que a abordagem coerentemente arquitetada poderia criar.

Os próximos passos deste capítulo serão para apresentar, não de maneira a esgotar o assunto, o que aconteceu nos quatro países do continente sul-americano, quando se trata do surgimento desse novo constitucionalismo. A ideia central é demonstrar como a Venezuela, o Equador e a Bolívia enfrentaram, à época, seus problemas internos, para propiciar um processo constituinte inclusivo e original em todos os seus aspectos, principalmente no que diz respeito à democracia participativa, o revigoramento da ideia de soberania popular e ao reflorescimento de uma teoria democrático-constitucional de origem popular.

2.3 O caso venezuelano

Para se escrever sobre o que ocorreu na década de 90 do século passado na Venezuela, devemos ter em mente que o Direito Constitucional apresenta, em seu principal conteúdo de estudo, o modelo histórico fundacional de limitação e legitimidade do poder constituído, ou seja, a limitação do próprio governo. Nesse sentido, a natureza da “legitimidade e limitação deste poder deve mais aos processos políticos que a formalidade jurídica, onde esta se apresenta como um meio para aquele fim”. (MARTINEZ DALMAU, 2011, p. 309)

E foi a estrutura política confabulada no final da década de 50, o “Puntofijismo”, que favoreceu ao que veio acorrer pouco mais de quarenta anos depois com o conhecido “El Caracazo”: uma onda de violência imprimida pelo então governo do presidente Rafael Caldera, a fim de sufocar revoltas populares onde se

buscavam melhores condições sociais de vida e o fim da malfadada corrupção da elite direitista que se arrastava no poder com a política do Puntofijismo. Segundo Lewit e Wainer, o Puntofijismo foi:

Um pacto entre as principais forças políticas do país e as implicações - tanto positivas como negativas - das enormes reservas de petróleo, serão os principais elementos que irão moldar a democracia venezuelana nas últimas décadas do século passado. Um itinerário que percorre esse período é uma tarefa obrigatória para calibrar com justiça o presente do dito país. ²⁵ (2014)

Esse acordo político, no início, foi utilizado para rechaçar os partidos de viés de esquerda comunista e os militares, posto que muitos países daquela região enfrentavam governos militares. O que seria algo temporário se elasteceu, beneficiado com a alta do valor do petróleo cru, principal ativo de exportação da Venezuela na década de 70. A renda *per capita* da população era elevada, quando comparada com a dos vizinhos latino-americanos, e o nível de empregabilidade estatal acompanhava o mesmo ritmo do valor do barril de petróleo.

Essa situação se perpetuou até o retorno dos valores normais dessa *commodity*. Entretanto, o Estado já se encontrava abarrotado de funcionários ociosos, apresentando um gasto público muito além do suportável. A política elitista acobertada pela Constituição de 1961 começava a ruir e a *Venezuela Saudi* entrou em seus últimos dias.

Em vinte anos, a população venezuelana duplicou, consequência dos tempos de “ouro”, onde o número de imigrantes cresceu, impulsionado pela quantidade de subempregos que não faziam parte das preferências dos próprios venezuelanos. Com o tempo, os imigrantes foram integrando-se à sociedade e passaram a formar parte dela, demandando necessidades básicas, inclusive para seus filhos, que adquiriram a nacionalidade. (MARTINEZ DALMAU, 2005, p. 18)

Tinha-se, portanto, uma aglutinação de problemas na Venezuela: a queda do valor do barril do petróleo e sua produção também começou a diminuir; a máquina estatal superdimensionada, com a fazenda pública não saneada; a dívida pública elevada; o problema migratório; um aumento expressivo da população;

²⁵ Texto original: Un pacto entre las principales fuerzas políticas del país y las implicancias –tanto positivas como negativas– de las enormes reservas petroleras, serán los principales elementos que configuran la democracia venezolana en las últimas décadas del siglo pasado. Un itinerario que recorra ese período es tarea obligada para calibrar con justeza el presente de dicho país.

demandas sociais dos mais variados tipos; e uma elite econômica e política alheia a todos esses problemas.

Uma população que outrora vivia uma situação diferenciada, dentro da América do Sul, começava a entender o que um governo, tão só voltado para os interesses de seus partidários, pode fazer de mal a todo um país. Os anos oitenta vieram para desnudar todos esses problemas: uma crise econômica estava formada.

Os anos que seguiram foram de devastador empobrecimento da maior parte da população venezuelana. E as grandes cidades como Caracas, Maracaibo e Valencia viam como crescia um grande cinturão de pobreza em seus arredores, eram os *barrios* ou *ranchitos*, (MARTINEZ DALMAU, 2005, p. 20) e, em um bom português, as favelas.

As elites políticas preferiram manter-se distantes desses problemas e seguiram o seu propósito de se firmar no poder. O imobilismo da classe dominante favoreceu que as revoltas populares comessem a fazer parte da rotina venezuelana.

Uma Sociedade sem um parque industrial de base, com a cultura de auferir dividendos e com décadas de subjugação para com o "reino" dos partidos políticos corruptos estava destinada a se dividir em duas, o que se tornou evidente à medida em que os anos passaram. Por um lado, as classes mais altas e a média, que já diminuía, mas, em contradição, tornavam-se mais ricas, pois tinham acesso aos dividendos do petróleo, eram as que se contabilizavam como sociedade para esse regime político. O país era deles, ignoravam-se os pobres e a própria catástrofe social que se aproximava. Por outra parte, as classes populares, sem parar, caíam na marginalidade, e aumentavam, à medida em que se aprofundava a crise econômica sem que ninguém fizesse nada para evitar essa catástrofe social.²⁶ (MARTINEZ DALMAU, 2005, p. 21)

Em 1988, o movimento Puntofijismo apresentou sua última oportunidade para promover o regresso aos tempos dourados, qual foi, o retorno de Carlos Pérez como presidente da República. Contudo, nada do que a população esperava foi realizado. E o pior ainda estava por vir: a política econômica imposta pelo Fundo Monetário Internacional, ou seja, o pior do que se pode falar sobre neoliberalismo.

²⁶ Texto original: una sociedad sin tejido industrial básico, con cultura rentista y con décadas de sometimiento al reino de los partidos políticos corruptos estaba destinada a dividirse en dos, lo que se hizo evidente a medida que transcurrían los años. Por una parte, las clases altas y las medias, cada vez menos pero cada vez más ricas, que tenían acceso a los dividendos del petróleo, y que eran las que contaban en la sociedad. De ellos era el país, ignorando a los pobres y haciendo caso omiso de la catástrofe social que se cernía. Por otra parte, las clases populares que, imparablemente, iban cayendo en la marginidad, y que aumentaban a medida que se profundizaba en la crisis económica sin que nadie hiciera nada por evitarlo.

Assim, foram apresentados à população o congelamento dos salários e a redução drástica dos gastos públicos. Essa movimentação econômica ficou conhecida como “El Paquetazo Económico” (LEWIT; WIANER, 2014). E assim eles relatam:

Rapidamente, em resposta a tais medidas, mas principalmente como resultado do longo processo de deslegitimação do sistema político e institucional, em 27 de fevereiro, houve um levante popular conhecido como Caracazo. Este é um elemento de dar atenção proeminente em relação à evolução do ponto fixo, mas, acima de tudo, em termos de reação rápida e resistência da sociedade venezuelana a sentir o desconforto com um modelo exclusivo.²⁷ (2014, p.)

A brutalidade da repressão às revoltas populares contra a política econômica imposta em 1989 foi o ápice da derrocada do Puntofijismo. O governo declarou estado de emergência e militarizou as ruas. O uso da extrema violência foi a palavra de ordem contra uma população empobrecida e relegada ao nada, por uma política que se arrastava por quarenta anos de pura dilapidação das riquezas da Venezuela e de irresponsabilidade estatal perante as camadas sociais menos favorecidas.

Os problemas enfrentados pelo povo venezuelano no final dos anos oitenta até o fim dos anos noventa favoreceram o surgimento de movimentos contrários àquela ordem social que se arrastava com o Puntofijismo. O primeiro deles foi o “Movimiento Bolivariano Revolucionário 200”, o MRB 200, (MARTINEZ DALMAU, 2005, 22) que aglutinava militares jovens e buscava o afastamento das Forças Armadas da política corrupta que orquestrava o país até então.

Dentre esses jovens militares, encontrava-se Hugo Chávez Frias, que depois de uma tentativa de golpe militar no ano de 1992, sendo ele um dos líderes, reconhecendo, “por ahora”, a derrota no intento de tomada de poder, foi encarcerado junto com os demais líderes daquele movimento, sendo indultado poucos anos depois, pelo próprio presidente Caldera.

Em 1998, nas eleições presidenciais, Chávez, com amplo apoio da elite intelectual venezuelana, parte das forças armadas e da população carente, foi eleito presidente, por meio do “Movimiento V República – MVR”, com uma ideia de

²⁷ Rápidamente, en respuesta a tales medidas, pero fundamentalmente como producto del largo proceso de deslegitimación del sistema político e institucional, el 27 de febrero estalló una revuelta popular conocida con el nombre de Caracazo. Es este un elemento a prestar destacada atención en relación al devenir del punto fijo pero, sobre todo, en cuanto a rápida reacción y resistencia de la sociedad venezolana para hacer sentir su malestar frente a un modelo excluyente.

refundação da própria estrutura constitucional da Venezuela, onde o grupo vitorioso a denominava de V República, para desfazer por completo o que eles chamavam de “A Quarta República”, representada pelas forças que governavam o país antes dessa vitória.

Como o Puntofijismo se fundamentava na Constituição de 1961, era imprescindível acionar o poder constituinte do povo e dotá-lo de uma nova Constituição. Uma vez no governo, “os bolivarianos” convocariam uma Assembleia Constituinte, que ofereceria aos venezuelanos “um projeto de Constituição capital para acabar com o passado e que aprovaria o poder constituinte do povo”. (MARTINEZ DALMAU, 2005, p. 27)

2.3.1 Uma Constituição Participativa

A Venezuela apresentou, após a posse de Hugo Chávez, uma maneira jurídica para deflagrar um processo constituinte: o Decreto nº 3, que convocava a população por meio de uma consulta pública – um *referendum* – para responder se era, ou não, favorável a uma nova constituição, mesmo com opiniões divergentes sobre a validade daquele ato, indo, inclusive contra o texto constitucional vigente à época, que afirmava que uma reforma constitucional deveria ser aprovada tão só pelo parlamento.

Houve, portanto, no início do processo constituinte venezuelano um resgate à teoria clássica constituinte, onde se afirmava que os poderes constituídos não podiam usurpar do povo “sua potestade constituinte, colocada como originária, ilimitada e soberana” (MARTINEZ DALMAU, 2005, p. 29). O Poder Constituinte não poderia, portanto, depender do parlamento para vir a existir ou ser convocado.

O processo constituinte venezuelano se configurou como um modelo de participação e democracia, não apenas pelo fato de apresentar um retorno ao modelo clássico de Poder Constituinte, mas por uma busca pela inserção da população nas tomadas de decisão, sendo escutada por meio de debates sobre temas de interesse geral, transcendendo o círculo político, e até mesmo intelectual e acadêmico.

As inovações no texto constitucional são apresentadas já no preâmbulo, quando fala sobre o heroísmo e sacrifício dos antepassados aborígenes e os precursores e forjadores de uma pátria livre e soberana, com o fim supremo de

refundar a República “para establecer una sociedad democrática, participativa e protagónica, multiétnica e pluricultural”. O reconhecimento, por meio do texto constitucional, da diversidade cultural e étnica da sociedade venezuelana, reafirmando o protagonismo da sociedade e o estabelecimento da participação desta na construção da república, demonstra um verdadeiro avanço jurídico na estrutura política da compreensão da tessitura social da Venezuela.

As modificações na estrutura clássica de elaboração de uma constituição são reforçadas com a inclusão do protagonismo social, quando afirma que os meios de participação são as eleições de cargos públicos, o referendo, a consulta popular, a revocatória do mandato, as iniciativas legislativas (artigo 70)²⁸, constitucional e constituinte, indo mais além na atuação cidadã de participação popular na gestão pública e econômica do país, em todas as esferas políticas, executivas e legislativas.

A participação do povo nas decisões públicas e no desenho de políticas, segundo Viciano Pastor (2005, p. 47), se espalha por todo o texto constitucional, indo desde a criação e manutenção de políticas voltadas para a geração de empregos aos jovens; proteção dos idosos; pessoas com deficiência; processo educativo; entre tantos outros meios de participação. E como o próprio Viciano Pastor afirma:

O verdadeiro significado da participação na nova Constituição é obtido observando que não é o mero reconhecimento de um direito, mas uma obrigação do Estado de promover a participação, facilitando as condições para que isso ocorra.²⁹ (2005, p. 48)

Roberto Viciano Pastor utiliza, como exemplo, para reforçar suas palavras, o artigo 62³⁰ que garante a todos os cidadãos o direito de participar

²⁸ Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

²⁹ Texto original: El verdadero significado de la participación en la nueva Constitución se obtiene al observar que no consiste en el mero reconocimiento de un derecho sino que se prescribe la obligación del Estado de promover la participación, facilitando las condiciones para que ésta tenga lugar.

³⁰ Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los

livremente nos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes eleitos. Ou seja, não exclui a forma consagrada de Democracia Representativa, já abordada em capítulo anterior, com a forma de democracia participativa. Esse é um ponto importante a ser observado, pois não há como garantir a plena participação a todos os cidadãos, sem ao menos dar-lhes a oportunidade de se fazerem representar por pessoas que tenham as mesmas opiniões sobre como gerir a *res publica*. O Poder Constituinte não relegou a importância desse tipo de exercício da democracia e, mais ainda, levou em consideração a complexidade composta por milhões de cidadãos (VICIANO PASTOR, 2005, p. 50), fortalecendo essa imprescindível instância de participação política.

A Constituição Venezuelana garante a participação do povo. “Formação, execução e controle da gestão pública é meio necessário para lograr o protagonismo que garantisse seu completo desenvolvimento, tanto individual como coletivo” (artigo 62). Esse artigo afirma que propiciar as condições para a prática da democracia participativa é obrigação do Estado e um dever da sociedade venezuelana.

2.3.2 Mecanismo de proteção constitucional

Levando em consideração a estruturação da constituição venezuelana, Roberto Viciano Pastor elencou três maneiras de participação popular, que segundo ele:

A participação direta dos cidadãos pode ser dividida: (i) no estritamente político e (ii) econômico-social. Por sua vez, dentro do estritamente político, podemos classificar os Procedimentos de participação popular em grandes três blocos: (i) mecanismos de propostas, (ii) mecanismos de aprovação e (iii) mecanismos de correção.³¹ (2005, p. 49)

Os mecanismos de propostas, de acordo com a doutrina de Viciano Pastor (2005, p. 54), seriam a participação cidadã que a constituição proporciona o

asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantiza su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

³¹ Texto original: La participación directa de los ciudadanos que podemos dividir en la estrictamente política y la económica-social. A su vez, dentro de la estrictamente política podemos classificar los procedimientos de participación popular em três grandes bloques: mecanismos de propuestas,

poder necessário para que, em paralelo ao exercício dos representantes eleitos, o cidadão possa propor debates sobre os diversos tipos de normas, junto aos órgãos de representação. Tratam-se dos pressupostos de iniciativa legislativa popular para propor projetos de lei (artigo 204³² e seguintes), a iniciativa popular constitucional, ou seja, propostas de alteração do texto constitucional (artigos 341 e 342)³³ e a iniciativa popular constituinte para uma modificação radical da estrutura constitucional, deixando espaço para uma nova ordem de refundação do Estado venezuelano (artigo 348³⁴).

O importante a ser ressaltado é que não há limitação constitucional aos assuntos que podem ser abordados pela iniciativa cidadã nas possibilidades elencadas acima. Não foram, portanto, impostas limitações ao poder soberano quando o assunto era iniciativa de mudança legal e/ou constitucional.

mecanismos aprobatorios y mecanismos correctores.

³² Artículo 204. La iniciativa de las leyes corresponde:

1. Al Poder Ejecutivo Nacional.
2. A la Comisión Delegada y a las Comisiones Permanentes.
3. A los y las integrantes de la Asamblea Nacional, en número no menor de tres.
4. Al Tribunal Supremo de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimientos judiciales.
5. Al Poder Ciudadano, cuando se trate de leyes relativas a los órganos que lo integran.
6. Al Poder Electoral, cuando se trate de leyes relativas a la materia electoral.
7. A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.
8. Al Consejo Legislativo, cuando se trate de leyes relativas a los Estados.

³³ Artículo 341. Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente:

1. La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos inscritos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral; o de un treinta por ciento de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.
2. Cuando la iniciativa parta de la Asamblea Nacional, la enmienda requerirá la aprobación de ésta por la mayoría de sus integrantes y se discutirá, según el procedimiento establecido en esta Constitución para la formación de leyes.
3. El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal.
4. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y en la ley relativa al referendo aprobatorio.
5. Las enmiendas serán numeradas consecutivamente y se publicarán a continuación de esta Constitución sin alterar el texto de ésta, pero anotando al pie del artículo o artículos enmendados la referencia de número y fecha de la enmienda que lo modificó.

³⁴ Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Consejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral.

Os mecanismos aprobatórios são aqueles que venham a referendar modificações no texto constitucional ou inovação de cunho de alta importância para o país. Os principais mecanismos de controle estão elencados nos artigos 342³⁵ a 346³⁶, onde o mais interessante se encontra determinado no artigo 344³⁷, onde se diz que o projeto de reforma constitucional aprovado pela Assembleia Nacional será submetido ao referendo popular dentro dos trinta dias seguintes a sua sanção.

Esse mesmo referendo será pronunciado em conjunto sobre toda a reforma proposta, ou em partes, ou trechos em separado na correspondente alteração constitucional. Para ser aprovada, o número de votos favoráveis deve ser maior que o número de votos contrários (artigo 345³⁸). Outra inovação: o presidente promulgará em até 10 dias essa emenda à constituição, ou seja, há os esforços de todo o conjunto político para manter a integridade original do texto constitucional, inclusive com a utilização, para tanto, do referendun.

Outros dois mecanismos de cunho aprobatório, segundo a teoria delineada por Roberto Viciano Pastor, seriam o instituto político de participação direta na forma do referendo consultivo e a consulta popular (artigo 70), por meio dos quais os cidadãos podem promover e expressar sua opinião sobre matérias de alta importância para o país, muito embora ainda não se saiba, ou o texto constitucional não apresentou um conceito que determine quais as matérias de alta relevância.

³⁵ Artículo 342. La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto Constitucional.

La iniciativa de la Reforma de esta Constitución podrá tomarla la Asamblea Nacional mediante acuerdo aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes, el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; o un número no menor del quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral que lo soliciten.

³⁶ Artículo 344. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

³⁷ Artículo 346. El Presidente o Presidenta de la República estará obligado u obligada a promulgar las Enmiendas o Reformas dentro de los diez días siguientes a su aprobación. Si no lo hiciere, se aplicará lo previsto en esta Constitución.

³⁸ Artículo 345. Se declarará aprobada la Reforma Constitucional si el número de votos afirmativos es superior al número de votos negativos. La iniciativa de Reforma Constitucional que no sea aprobada, no podrá presentarse de nuevo en un mismo período constitucional a la Asamblea Nacional.

Para efeito das mudanças apresentadas nessa teoria constitucional, cremos no mais importante mecanismo apresentado pela doutrina constitucional de Roberto Viciano Pastor que são os mecanismos corretores, ou seja, enquadra a figura do referendun revocatório que “se supõe a possibilidade de que os cidadãos, cumprida a metade do mandato do cargo público, possam apartar a pessoa do posto” (VICIANO PASTOR, 2005, p. 57), e o referendun revocatório. Os requisitos legais para o primeiro são encontrados no artigo 72³⁹ da CRBV, onde um número nunca menor que vinte por cento “dos eleitores inscritos na correspondente circunscricção poderá solicitar a convocatória de um referendun para revocar seu mandato”.

O interessante é que esse instrumento foi utilizado pela primeira vez na história do Direito Constitucional mundial foi na Venezuela, no dia 15 de agosto de 2004, contra o presidente Hugo Chávez e os governadores das províncias daquele país, cujo resultado foi favorável para o grupo político do então presidente, menos para dois governadores contrários a ele, onde esses perderam as suas funções políticas.

Esse instrumento de revogação de mandatos, menos custoso de manejar que o próprio instituto do *impeachment*, coloca o poder soberano sempre na parte ativa dos direitos políticos nacionais, contudo há de se ter o devido cuidado jurídico para que não haja uma ruptura democrática contra governos que não tenham uma aprovação da maioria da população do país, principalmente em países que possuam um histórico recente de vivência dentro de princípios estatais de Direito Constitucional e pouco fortalecidos na compreensão da importância da democracia para as liberdades e direitos fundamentais.

³⁹ Artículo 72. Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables.

Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscricción podrá solicitar la convocatoria de un referendun para revocar su mandato.

Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendun un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.

La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley.

O segundo mecanismo corretor é o referendun revocatório encontrado no artigo 74⁴⁰ da CRBV, que possibilita ao cidadão revogar total ou parcialmente as leis que forem solicitadas por, no mínimo, dez por cento do eleitorado ou pelo presidente da República junto com o Conselho de Ministros. Também poderão ser sujeitos à revogação, por meio desse referendo, os decretos com força de lei, promulgados pelo Presidente da República no exercício de suas competências, quando venham a ser solicitados por não menos que cinco por cento dos eleitores. Insta salientar que, para esses dois tipos de referendun, no mínimo quarenta por cento dos eleitores devem votar na convocação.

2.4 O Equador e a busca por estabilidade política e econômica

Desde o ano da redemocratização equatoriana ocorrida no ano de 1979, o povo equatoriano buscou estabilidade política, econômica e principalmente social. Desde o fim da década de setenta até o ano de 2008, esse país enfrentou três processos constituintes, sendo que o de 1978 representou, a critério do comando militar, a abertura política nacional para um regime presidencialista e democrático.

Da mesma maneira que a Venezuela, o Equador enfrentou uma série de crises políticas, onde os mandatários do poder executivo nacional sempre se enquadravam em crimes de corrupção, além de demonstrarem um total descaso para os problemas sociais existentes: uma população extremamente pobre e constantemente surrupiada em suas esperanças por dias melhores, além de uma

⁴⁰ Artículo 74. Serán sometidas a referendo, para ser abrogadas total o parcialmente, las leyes cuya abrogación fuere solicitada por iniciativa de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral o por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

También podrán ser sometidos a referendo abrogatorio los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República en uso de la atribución prescrita en el numeral 8 del artículo 236 de esta Constitución, cuando fuere solicitado por un número no menor del cinco por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

Para la validez del referendo abrogatorio será indispensable la concurrencia de, por lo menos, el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público ni las de amnistía, ni aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales.

No podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia.

visão neoliberal da economia. Muñoz deixa isso claro quando escreve sobre o apego dos governos pós ditadura militar sobre um ideal de economia empregado pelo Fundo Monetário Internacional e o Consenso de Washington:

A partir do governo democrata-cristão de Osvaldo Hurtado, houve a implementação de ajustamentos estruturais que seriam a base para a introdução das políticas neoliberais, especialmente após a queda do Muro de Berlim e da promulgação do Consenso de Washington (1989). Os governos Christian Sociais (León Febres Cordero 84-88), democrata-social (Rodrigo Borja 88-92), conservador (Sixto Durán Ballen 92-96) e os governos fugazes de Bucaram, Alarcón Mahuad, Noboa e Gutiérrez Palacio deram continuidade a essas políticas neoliberais.

A agenda neoliberal envolveu a perda de soberania na condução do Estado, sob a imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), que visava aprofundar a liberalização do comércio e a atenuação do Estado. Entre outras, as principais medidas neoliberais foram privatização, desburocratização do Estado, a redução tarifária e financeira, flexibilidade das leis trabalhistas, o aprofundamento do extrativismo dos recursos naturais e da reprimarização da economia.⁴¹ (2008)

Não houve, como não há, salvadores da pátria. Entretanto, hoje o Equador possui Índice de Desenvolvimento Humano dentre os mais elevados da América Latina, uma economia estabilizada, com índices inflacionários por volta de 3,5% ao ano.

A Constituição de 1998 representou a ruptura plena com os anos de ferro da Ditadura Militar, contudo, a assembleia constituinte que elaborou tal texto, “em sua parte dogmática, incorpora avanços do direito e, em sua parte orgânica, adota o modelo mercantilista neoliberal” (MUÑOZ, 2008), sendo essa nova ordem uma tentativa, cujo objetivo seria congregar esforços em prol de uma grande população esquecida e marginalizada. Em parte, algo havia, de fato, mudado. Foi o início de uma nova onda de ideias denominada por Roberto Viciano Pastor de Novo Constitucionalismo Latino-americano.

⁴¹ Texto original: Desde el gobierno demócrata cristiano de Osvaldo Hurtado se comenzó a aplicar los ajustes estructurales que serían la base para la introducción de las políticas neoliberales, sobre todo luego de la caída del Muro de Berlín y de la promulgación del Consenso de Washington (1989). Los gobiernos social cristiano (León Febres Cordero 84-88), social demócrata (Rodrigo Borja 88-92), conservador (Sixto Durán Ballén 92-96) y los fugaces gobiernos de Bucaram, Alarcón, Mahuad, Noboa, Gutiérrez y Palacio, dieron continuidad a esas políticas neoliberales.

La agenda neoliberal implicó la pérdida de soberanía en la conducción del Estado, bajo la imposición del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) dirigida a la profundización de la apertura comercial y al desvanecimiento del Estado. Entre otras, las principales medidas neoliberales fueron las privatizaciones, la desburocratización del Estado, la desgravación arancelaria, las flexibilidades financiera y laboral, la profundización del extractivismo de los recursos naturales y la reprimarización de la economía.

Entretanto, esse movimento constituinte não foi suficiente para envidar esforços na busca por estabilidade política e econômica. Assim, a instabilidade econômica, o empobrecimento da maioria da população, o desemprego e a decomposição do sistema político provocaram mobilizações sociais que culminaram com a “revocatória do mandato de três governos: Abdalá Bucaram, Jamil Mahuad y Lucio Gutiérrez” (MUÑOZ, 2008).

Portanto, em meio a uma série de levantes sociais da população sobre as fracassadas tentativas de se imprimir, como se passou na Venezuela anterior a Hugo Chávez, uma política neoliberal ao critério das diretrizes do Fundo Monetário Internacional, o Equador enfrentava tempos difíceis. O descrédito nas instituições e no texto constitucional era flagrante. E, como bem expressa Navas Alvear:

A Constituição de 1998 não traria consigo a tão esperada estabilidade, mas, pelo contrário, regeraria a etapa mais instável do último período democrático. Uma etapa tão instável em nível institucional quanto frutífera em nível de uma sociedade, que de maneira informal, criaria novas compreensões e demandas acerca do modelo desejado de democracia: um mais plural, inclusivo e participativo.⁴² (ALVEAR, 2014, p. 95)

Desemprego, inflação elevada, dolarização da economia, um sistema político representativo que não conseguia agregar a maior parte da população e uma elite econômica cuja prática era a constante dilapidação dos recursos naturais do Equador. Havia se formado um cenário para uma verdadeira guerra civil, ou como Geraldo Pisarello escreve, um momento “destituente”, ou seja, ideal para convocar a população a fim de refundar a ordem jurídica nacional, em mais uma nova oportunidade de agregar valores jurídicos, econômicos, sociais, e agora, ambientais, culturais, para se formar uma nova ideia de país mais plural, inclusivo e participativo.

Simón Pachano sintetiza bem a situação que as parcas três décadas que antecederam as constituições de 1998 e 2008 representaram para o povo equatoriano:

O sistema político do Equador tem sido permanentemente alterado ao longo de quase três décadas. Isso representa um fato negativo para a consolidação institucional e o estabelecimento de procedimentos e rotinas.

⁴² Texto original: La Constitución de 1998 no traería consigo la ansiada estabilidad sino por el contrario regiría la etapa más inestable del último período democrático. Una etapa tan inestable a nivel institucional como frutífera a nivel de una sociedad civil que de manera informal crearía nuevas comprensiones y demandas acerca del modelo de democracia deseable, uno más plural, incluyente y participativo.

Em grande parte derivadas disto, as reformas obedeceram aos cálculos estratégicos dos atores políticos, que buscavam adequar as regras do jogo as suas necessidades do momento. Por conseguinte, haviam convertido o nível normativo - constitucional e as leis infraconstitucionais - na arena política em que se desenvolvia o jogo diário da política. Como resultado dessa confluência, a política foi encerrada, e se passou a depender, cada vez em maior medida, dos aspectos pontuais e imediatos.⁴³ (2010, p. 3)

Contudo, há de se destacar que a Constituição de 1998 abriu espaço, mesmo que de maneira precária, para mecanismos de participação cidadã, aplicada à democracia local, destacando-se:

O "Parlamento Indígena e Popular de Guamote", o "Comité de Gestão do Desenvolvimento Local" em Cotacachi, ou iniciativas para desenhar um "Plano Participativo de Desenvolvimento Cantonal" em Saquisilí ou Cayambe (...) Uma série de fóruns temáticos e redes setoriais promovidos por diversos atores da sociedade civil, em parceria com a cooperação internacional e, por vezes, os segmentos de burocracias estatais. Entre outros fóruns, como "Infância", "ambiental", "dívida externa", "mulheres", "política fiscal", "contrato social para a educação", destaca o fórum "educação debate" (...). Espaços de institucionalização das políticas de proteção dos cidadãos com base em direitos, tais como o desenvolvimento do Plano Operacional em matéria de direitos humanos durante os anos de 1997 a 1999, onde vários atores sociais, como organizações negras, povos indígenas, as pessoas LGBTI, trabalhadoras do sexo, jovens, ambientalistas e pensionistas, entre outros, participaram.⁴⁴ (ALVEAR, 2014, p. 96)

Os moldes do novo constitucionalismo latino-americano já estavam desenhados na configuração jurídico-constitucional do processo constituinte de 1997, desaguando na Constituição de 1998. Assevera Simón Pachano, sobre os problemas que foram apresentados como forças destituíntes:

⁴³ Texto original: el sistema político ecuatoriano ha estado en permanente cambio a lo largo de casi tres décadas, lo que ha sido un factor negativo para la consolidación institucional y la instauración de procedimientos y de rutinas. En gran medida derivado de esto, las reformas obedecieron a los cálculos estratégicos de los actores políticos, que buscaban adecuar las reglas de juego a sus necesidades del momento. Por consiguiente, habían convertido al nivel normativo –constitucional y legal- en la arena política en que se desarrollaba el juego cotidiano. Como consecuencia de esta confluencia, la política se encerró en el corto plazo y pasó a depender cada vez en mayor medida de los aspectos puntuales o inmediatos.

⁴⁴ Texto original: el "Parlamento Indígena y Popular de Guamote", el "Comité de Gestión del Desarrollo Local" en Cotacachi, o iniciativas tendentes a diseñar un "Plan Participativo de Desarrollo Cantonal" en Saquisilí o Cayambe (...) Una serie de foros temáticos y redes sectoriales promovidas por diversos actores de la sociedad civil en asociación con la cooperación internacional y en ocasiones, con segmentos de las burocracias estatales. Entre otros se destacan foros como el "de la niñez", el "ambiental", el de "la deuda externa", el de "mujeres", el de la "política fiscal", el "contrato social por la educación", el foro "debate educación" (...) Espacios de institucionalización de políticas de protección ciudadana basadas en derechos, como el de elaboración del Plan Operativo de Derechos Humanos durante los años 1997 a 1999, donde participaron diversos actores sociales como organizaciones negras, pueblos indígenas, personas GLBTI, trabajadoras sexuales, jóvenes,

A convocação da Assembleia Constituinte de 1997-1998, impulsionada em grande parte pelo movimento indígena, que viu isso como uma oportunidade para alcançar significância política e social. Mais tarde, a mesma reivindicação foi levantada, desta vez por todos os setores da esquerda, que terminou com a conclamação da convocatória para a Assembleia Constituinte de 2007-2008. Em ambos os casos, a mudança constitucional foi vista como o elemento central de solução dos problemas políticos e sociais. Mas, ao mesmo tempo, especialmente na última assembleia constituinte, tomou-se a Constituição como a arena política em que se devia se expressar e resolver os conflitos políticos.⁴⁵ (2010, p. 6)

Porém, as forças políticas, à época, não foram suficientes para criar mecanismos que congregassem as demandas sociais acumuladas em um contexto de alta mobilização popular. As condições sociopolíticas do Equador produziram sérios bloqueios de diálogo, expressados sobretudo nas relações do Poder Executivo e do Poder Legislativo, a denominada “pugna de poderes” (PACHAMO, 2010, p. 4), ocasionando indefinições no trato das políticas econômicas e sociais.

Somando-se ao problema acima apresentado, havia a grande difusão de práticas clientelistas por parte dos governantes, como forma de privilegiar setores específicos da elite política. Dessa maneira, constituiu-se um sistema político fortemente centralizado, em que o governo se encontrava em permanente pressão por parte das organizações sociais, dos cidadãos, que buscavam demandas econômicas de cunho imediato. O recurso da força não se mostrou alheio às revoltas e às paralizações dos trabalhadores.

O Equador acumulava, constitucionalmente, uma dívida com setores sociais que foram relegados na constituinte de 1997, mais por receio das classes dominantes à época do que propriamente pelas forças que conquistaram o direito de mudar os rumos dos equatorianos no final da década de 90. Na Constituição de 1998, o sistema político foi ajustado para as exigências do discurso de um tipo de governo neoliberal, ou seja:

Reforçou o presidencialismo, enfraqueceu a capacidade do Congresso, favoreceu a institucionalização do público. O direito de revogar o mandato foi incorporado, mas não se incluiu o de Presidente da República. A

ecologistas y jubilados, entre otros.

⁴⁵ Texto original: la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1997-1998, impulsada en gran medida por el movimiento indígena que veía en ella una posibilidad de lograr significación política y social. Posteriormente se planteó la misma reivindicación, esta vez por parte del conjunto de sectores de izquierda, que concluyó en la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 2007-2008. En ambos casos se vio al cambio constitucional como el elemento central de solución de los problemas políticos y sociales. Pero, a la vez, especialmente en la última asamblea, se tomó a la Constitución como la arena política en la que se debía expresarse y resolverse el conflicto político.

participação dos cidadãos quase não foi mencionada, sem dar um peso real para redefinição de governo democrático. O saldo dos resultados alcançados pelos movimentos sociais na Assembleia de 1998 pode ser resumido - então - em alguns ganhos específicos que foram alcançados. Mas se perdeu o terreno na definição das principais estruturas para convivência social, tais como a caracterização do modelo de desenvolvimento da economia, garantindo o cumprimento de direitos sociais, culturais, "terra", em que o neoliberalismo ganhou um pouco mais de espaço.⁴⁶ (MUÑOZ, 2008)

Diante de uma crise de governabilidade e representação política, surge assim o ideal de refundação constitucional como proposta de uma campanha eleitoral vitoriosa por parte de Rafael Correa, onde se abarcariam as conquistas galgadas pela Constituição de 1998, somadas às necessidades apresentadas por uma larga parcela da população que não foi ouvida na constituinte de 1997/1998.

O novo processo constituinte veio atender, portanto, setores de esquerda que apresentava, como elemento central para a constituinte de 2007, a solução dos problemas políticos e sociais, cujo principal combate era a desconfiança da população contra as instituições democráticas daquele país. Seria, de fato, a refundação do Estado para o povo equatoriano.

2.4.1 Uma nova constituição, uma nova oportunidade

O que marcou, em definitivo, a Constituição Equatoriana de 2008 foi o observado nas últimas Constituições Venezuelana e Boliviana: a participação cidadã, o controle social e o dever de prestação constante de contas por parte do poder público. Esses formam os elementos centrais no novo ordenamento político.

A Constituição, aprovada por meio de um referendun no mês de setembro de 2008, estabelece os princípios fundamentais para a organização do Estado e da sociedade em torno desses preceitos, levando em conta uma concepção de Estado constitucional de direitos e justiça, social, democrático, soberano, independente, unitário, intercultural, plurinacional e laico. (Art. 1º da CRE).

⁴⁶ Texto original: reforzó el presidencialismo, debilitó las capacidades del Congreso, favoreció la desinstitucionalización de lo público. Si bien se incorporó el derecho a la revocatoria del mandato, no se incluyó en él al Presidente de la República. La participación ciudadana fue apenas mencionada sin darle un verdadero peso para la redefinición democrática de la gobernabilidad. El balance de resultados logrados por los movimientos sociales en la Asamblea de 1998 se puede resumir – entonces - en que se lograron algunas conquistas específicas. Pero se perdió terreno en la definición de los marcos principales para la convivencia social, como son la caracterización del modelo de desarrollo, de la economía, de la garantía de cumplimiento de los derechos sociales, culturales, “terrenos” en los que el neoliberalismo ganó de palmo a palmo.

E que a soberania se radica no povo, cuja vontade “é o fundamento da autoridade, e se exerce através dos órgãos de poder público e das formas de participação direta previstas na Constituição”. Alfredo Guzman reforça essa ideia quando assevera que:

A partir desta afirmação, a Constituição proposta também se afasta da anterior e estabelece as bases para a recuperação e o progresso histórico do Estado de Direito no Equador, especialmente do ponto de vista do desenvolvimento democrático, pois passa para um estágio da democracia participativa, superando as tentativas anteriores que mal chegaram a uma formulação fraca. A menção das formas de participação social direta no exercício da autoridade pública (art.1) substitui positivamente para a referência feita à Constituição 1998 “... os meios democráticos ...”, como mecanismos de governança.⁴⁷ (2008)

Dessa maneira, a inclusão da participação direta já apresenta a primeira e mais forte diferença com a Constituição anterior, que preestabelecia que a soberania estava com o povo, contudo a vontade se fazia presente baseada na autoridade que a exerce através dos órgãos que perfazem o poder público (Art. 1º da CRE/1998).

Entre um processo constituinte e outro, restou compreendido que não só a democracia representativa bastava para acalmar a forte crise política reinante naquele pequeno país latino-americano. Exatos dez anos depois, essas modificações de arcabouço constitucional possibilitaram uma tentativa original de busca de estabilidade social, democrática e econômica.

E por apresentar essa “juventude democrática”, uma das principais características do regime que se desejava implantar era de projetar essa nova Constituição com atributos equilibrados de democracia representativa e de democracia participativa, ou seja, algo visto na América Latina apenas nas Constituições da Venezuela e da Bolívia, onde incorpora traços e expressões culturais dos indígenas, como o “Bem Viver”, também utilizada na Constituição da República do Equador.

Os cidadãos têm o direito - por princípio constitucional - de participar individual e coletivamente na tomada de decisões, planejamento e gestão dos assuntos públicos e no controle das ações de representantes e

⁴⁷ Texto original: A partir de este enunciado la Constitución propuesta se aparta también de la anterior y sienta las bases para la recuperación y el progreso histórico del Estado social de derecho en el Ecuador, sobre todo desde el punto de vista de la evolución democrática, pues pasa a una etapa de democracia participativa, superando los intentos anteriores que apenas llegaron a una débil formulación. La mención a las formas de participación social directa en el ejercicio del poder público (Art. 1) sustituye positivamente a la referencia que hace la Constitución de 1998 a “...los medios democráticos...” como mecanismos de ejercicio del poder.

instituições. Este direito é exercido através das instituições e procedimentos da democracia representativa, direta e da comunidade.⁴⁸ (GUSMAN, 2008)

Os conceitos dos direitos incorporados na nova Constituição Equatoriana são importantes componentes para uma participação cidadã. A validade dos direitos para cada um dos temas está diretamente relacionada à participação das pessoas. O poder constituinte, por meio do texto fundacional, busca desenvolver sujeitos ativos de direitos, ou seja, as pessoas que desempenham um papel importante e significativo na realização desses direitos. O cidadão é visto como um portador consciente dos direitos e não como um elemento passivo que assiste inerte à ação dos representantes. Há, portanto, uma atitude inovadora dentro do Direito Constitucional de tratar o ator principal do exercício poder soberano dentro de uma perspectiva de atitudes positivas, individual ou coletiva.

Esta parceria entre o exercício dos direitos e a participação levanta a questão de saber se esta deve ser considerada como uma condição sine qua non da primeira ou a validade deles é assegurada independentemente da participação social e política. A forma de republicanismo que parece permear a Constituição leva à suposição de que visa condicionar o exercício do direito à participação. Aparentemente, um dos objetivos é ter um ativo, consciente dos seus direitos e determinado a aplicá-las. Isso pode introduzir diferenças no grau de implementação e aplicação dos direitos, como aqueles que participam ativamente e envolvem-se na implementação dos direitos obteriam melhores resultados do que aqueles que não o fazem, de modo que o princípio da igualdade dos cidadãos é violada.⁴⁹ (PACHAMO, 2010, p. 20)

E essa cidadania ativa tratada acima inclui a participação política, com institutos jurídicos e procedimentos específicos, que por sua vez estabelecem uma forma diferenciada de exercício na democracia. Na Constituição da República do Equador de 2008, a participação direta dos cidadãos foi elevada ao mesmo nível de

⁴⁸ Texto original: Los ciudadanos tienen derecho – por principio constitucional - a participar en forma individual y colectiva, en las decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos, así como en el control de las actuaciones de los representantes y de las instituciones. Este derecho se ejerce por intermedio de las instituciones y procedimientos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

⁴⁹ Texto original: Esta asociación entre la vigencia de los derechos y la participación lleva a preguntarse si esta última debe considerarse como condición sine qua non de los primeros o si la vigencia de ellos está asegurada independientemente de la participación social y política. La forma de republicanismo que parece impregnar a la Constitución lleva a suponer que se busca condicionar la vigencia de los derechos a la participación. Al parecer, uno de los objetivos es contar con una ciudadanía activa, consciente de sus derechos y decidida a hacerlos respetar. Esto podría introducir diferencias de grado de aplicación y vigencia de los derechos, ya que quienes participen activamente y se involucren en la aplicación de los derechos obtendrían mejores resultados que quienes no lo hagan, con lo que se violaría el principio de igualdad ciudadana.

representação, ou seja, o cidadão é chamado a ser sujeito ativo, tanto na essência da sua autoridade, quanto como ator fundamental nas escolhas diante de assuntos de relevância, seja de âmbito nacional e/ou local.

Assim, o princípio da participação cidadã é desenvolvido em vários artigos da Constituição, tendo seu início no quinto capítulo do título II: "Direito de participação". A indicação deles começa com o direito de eleger e ser eleito (Art. 61, ponto 1)⁵⁰, ou seja, a reafirmação do direito de representação democrática. A lei fundamental, segundo Guzman, por meio da legitimidade constitucional ao poder cidadão integrado por organizações:

Da sociedade civil, e reconhece o direito de ser reforçada, sob a condição que garante "... a democracia interna, alternância de sua liderança e responsabilidade ...", incorporando as instituições políticas de um novo ator, indiscutível trajetória histórica muito subestimada pelo caminho e de grande projeção futura. Este novo ator político e social pode exercer poderes significativos por disposição constitucional, como intervir na mediação e resolução de conflitos; ato por delegação de autoridade; processar, por danos, entidades públicas e privadas; apresentar propostas sobre uma ampla gama de problemas: econômicos, políticos, sociais e culturais, bem como elevar outras iniciativas que "... contribuam para a boa vida".⁵¹ (2008)

Na sequência, encontra-se o direito à participação nas formas de: "participar nos assuntos de interesse público"; "presentar projetos de iniciativa popular normativa"; "ser consultados"; "fiscalizar os atos do poder público", e "revogar o mandato que hajam conferido às autoridades por meio de eleição popular".

Dentre o direito de participação, localizamos o direito de consulta, a exemplo do artigo 57, ponto 17⁵², em que "se reconhece e garantirá as comunas,

⁵⁰ Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos:

1. Elegir y ser elegidos.

⁵¹ Texto original: de la sociedad civil, y le reconoce el derecho a fortalecerse, bajo la condición de que garantice "...la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas..." incorporando a la institucionalidad política un nuevo actor, de indiscutible trayectoria histórica, muy poco valorada por cierto, y de gran proyección futura. Ese nuevo actor político y social podrá ejercer importantes atribuciones, por disposición constitucional, como intervenir en la mediación y solución de conflictos; actuar por delegación de autoridad; demandar por reparación de daños a entes públicos y privados; formular propuestas en una amplia gama de aspectos: económicos, políticos, sociales y culturales, además de plantear otras iniciativas que "...contribuyan al buen vivir".

⁵² Art. 57.- Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

[...]

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos

comunidades, povoados e nacionalidades indígenas” o direito de “ser consultados antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar quaisquer de seus direitos coletivos”. Ou como, por exemplo, a elencada no teor do artigo 398 sobre toda e qualquer decisão tomada, mediante autorização estatal, que possa vir a afetar o meio ambiente. A comunidade que venha a sentir os possíveis danos deverá ser consultada com antecedência, mediante ampla e irrestrita comunicação dos efeitos autorizados pelo Estado.

Um pouco mais além, há o artigo 95, sobre os princípios da participação popular, onde fica estabelecida a participação dos cidadãos em todas as questões de interesse público, como um direito a ser exercido “através dos mecanismos da democracia representativa, direta e comunitária”.

Assim, a democracia direta é apresentada ao povo equatoriano, na Constituição, no artigo 103⁵³, que não se limita à possibilidade de propor leis infraconstitucionais, mas proporciona um empoderamento popular quando estende a oportunidade de a sociedade modificar o texto constitucional. Além desse artigo mencionado, há também o direito de os cidadãos promoverem referendos, ou seja, sujeito ativo nas questões de interesse popular é apresentado no artigo 104⁵⁴, onde

proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.

⁵³ Art. 103.- La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa. Deberá contar con el respaldo de un número no inferior al cero punto veinte y cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente, que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.

Cuando se trate de un proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto pero no vetarlo totalmente.

Para la presentación de propuestas de reforma constitucional se requerirá el respaldo de un número no inferior al uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. En el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el ocho por ciento de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional no podrá presentarse otra.

⁵⁴ Art. 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o Presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

o poder constituyente crió la capacidad de los ciudadanos ejercer su voluntad, a fin de limitar el poder del Estado. Más una vez, Guzmán esclarece que cuando reunidos los requisitos establecidos en el texto constitucional:

Os cidadãos podem solicitar a convocação de um referendo sobre qualquer assunto. Eles também podem solicitar um referendo para alterar a Constituição, bem como a revogação do mandato das autoridades eleitas - incluindo o Presidente da República - cumprimento de certos requisitos que têm a ver principalmente com a representação democrática com base no número de candidatos. Objetivamente, os aspectos da Constituição proposta contêm não só a conceituação que sustenta uma nova maneira de conceber o exercício do poder político, através de uma avaliação importante de participação social, mas também projetou as novas instituições através da qual passa a ser efetiva participação.⁵⁵ (2008)

Essas duas maneiras conceben, de forma diferente, a democracia e o exercício dos direitos civis, onde la primera é caracterizada com o ato de modificação do arcabouço jurídico do Estado, e a segunda seria referendar os atos praticados pelos poderes executivo e legislativo, dentro de suas competências constitucionais.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción que sean de competencia del correspondiente nivel de gobierno.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el peticionario contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral; cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.

⁵⁵ Texto original: la ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Igualmente, podrá solicitar referéndum para reformar la Constitución, así como la revocatoria del mandato de las autoridades de elección popular – incluido el Presidente de la República - cumpliendo determinados requisitos que tienen que ver, principalmente, con la representatividad democrática en función del número de solicitantes.

Objetivamente, los aspectos de la Constitución propuesta contienen no solo la concepción que sustenta una nueva forma de concebir el ejercicio del poder político, a través de una valoración importante de la participación social, sino que, además, diseñan las nuevas instituciones por intermedio de las cuales deberá hacerse efectiva dicha participación.

Outra inovação no texto constitucional, também uma característica do que se entende por novo constitucionalismo latino-americano, é a fiscalização dos atos do poder público por parte do cidadão. Esse poder se manifesta por meio de princípios, diga-se de passagem, demasiado amplos, onde se afirma: “a formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas e serviços públicos que garantissem os direitos reconhecidos pela Constituição” (art. 85)⁵⁶. O mesmo entendimento é encontrado no que dispõe o artigo 95:

Os cidadãos, individual e coletivamente, participarão de maneira protagônica nas tomadas de decisões, planejamento e gestão dos assuntos públicos, como também no controle popular das instituições do Estado, da sociedade e seus representantes, em um processo permanente de construção do poder cidadão. A participação será guiada pelos princípios da igualdade, autonomia, deliberação pública, respeito às diferenças, controle popular, solidariedade e multiculturalismo. A participação dos cidadãos em todas as questões de interesse público é um direito, a ser exercido através dos mecanismos da democracia representativa, direta e da comunidade.⁵⁷

Algo semelhante é encontrado no artigo 96, que estabelece que todas as formas de organização da sociedade, como uma expressão da soberania popular, são reconhecidas para desenvolver processos de autodeterminação e incidir nas

⁵⁶ Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos. En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

⁵⁷ Texto original: Art. 95.- Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

“decisões e políticas públicas, e no controle social de todos os níveis de governo, assim como das entidades públicas e privadas que prestem serviços”. Portanto, a Constituição reafirma o princípio de participação cidadã em vários lugares, o que é um sinal da importância atribuída a ele, na nova ordem política.

2.4.2 Mais inclusão e participação

Uma maneira que o constituinte de 2007 encontrou para buscar a afirmação positiva, por parte do Estado e da sociedade, do princípio da participação cidadã foi o determinado no artigo 100⁵⁸ do atual texto da CRE, onde todos os níveis do governo deverão se conformar espaços integrados de participação em conjunto com autoridades eleitas, “e representantes da sociedade em âmbito territorial de cada nível de governo, que funcionarão regidas por princípios democráticos”.

A participação a que se refere o referido artigo será a base para a atuação do governo e da sociedade, a fim de exercer e elaborar “planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre os governos e os cidadãos”; buscar a melhora na qualidade de investimentos públicos e definir agendas de desenvolvimento; “elaborar pressupostos participativos dos governos”; fortalecer a democracia com mecanismos “permanentes de transparência, análises de contas e controle social”, e, por fim, buscar promover a formação da cidadania e possibilitar processos de comunicação social. Para a viabilização dessa participação cidadã, a própria constituição indica que:

⁵⁸ Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.
2. Mejorar la calidad de la inversión pública y definir agendas de desarrollo.
3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
4. Fortalecer la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social.
5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Serão organizadas audiências públicas, comissões de supervisão, montagem de conselhos populares, conselhos consultivos, observatórios e outros organismos que promovam a cidadania. (CRE, art. 100, subscrito)

Ao que parece, há uma tentativa de desenvolver planos e políticas, melhorando a qualidade dos investimentos públicos, definir agendas, desenvolver orçamentos, estabelecer mecanismos de transparência, prestação de contas, controle social e comunicação social. Portanto, em todos os níveis de governo deverão constituir instâncias de participação a fim de desenvolver essas funções e buscar galgar esses objetivos.

Um dos principais elementos entre os direitos políticos de participação é a revogação do mandato, o que constitui também uma forma de controle social das autoridades eleitas pelo voto popular. Esta é uma lei em vigor no Equador desde a emissão da Constituição de 1998. Desde sua inclusão no texto constitucional, não foi utilizada pelos eleitores. Assim preestabelecia a constituição anterior:

Seção segunda - Da revocatória de mandato

Art. 109. Os cidadãos têm o direito de terminar a revogação do mandato concedido aos prefeitos e deputados da sua escolha, por atos de corrupção ou violação injustificada do seu mandato plano de trabalho.

Cada um dos candidatos a prefeito, prefeito ou deputado, para registrar sua candidatura irá apresentar o seu plano de trabalho ante o tribunal eleitoral correspondente.

Art. 110.- A iniciativa para a revogação do mandato é exercida por um número de cidadãos no gozo dos direitos políticos, o que representa, pelo menos, trinta por cento dos eleitores registrados na respectiva circunscrição territorial.

Uma vez que o tribunal eleitoral verificar que a iniciativa satisfaz os requisitos previstos na presente Constituição, procederá a convocatória nos dez dias imediatamente após tal verificação. O ato eleitoral deve ser concluído no prazo de trinta dias subsequentes à chamada.

Art. 111.- No caso de corrupção, a revogação pode ser solicitada a qualquer momento durante o período para o qual foi eleito o dignitário. Em casos de não cumprimento do plano de trabalho, pode solicitar decorrido ou depois do primeiro e antes do último ano do exercício das suas funções. Em ambos os casos, dentro do mesmo período.

Art. 112.- Em consulta de revogatória participarão obrigatoriamente todos os cidadãos que gozam de direitos políticos. A decisão de revogação será obrigatória se houver decisão favorável da maioria absoluta dos eleitores da respectiva circunscrição territorial. Ela terá efeito imediato: rescisão do oficial e a sub-rogação por quem ele pertence de acordo com a lei.

Art. 113.- Em caso de referendo e do referendo revogatório, o Tribunal Provincial do círculo eleitoral, depois de ter verificado a conformidade com

os requisitos destas regras e da lei, procederá a convocatória. As despesas ligadas à realização do inquérito ou da revogação do mandato, serão imputadas ao orçamento da agência da corte correspondente.⁵⁹

A atual Constituição reduz os requisitos para implementação, além de estender a todos os funcionários eleitos, incluindo o presidente da República que estava anteriormente isento desse tipo de controle. Assim estabelece o texto constitucional equatoriano de 2008:

Art. 105. Aqueles que se encontrem no gozo dos direitos políticos pode revogar o mandato das autoridades eleitas. O pedido de revogação do mandato pode ser apresentado após a conclusão do primeiro e antes do último ano do mandato para o qual foi eleita a autoridade questionada. Durante o período de gestão de uma autoridade só pode ter lugar um processo de revogação de mandato.

O pedido de revogação deve ser apoiado por um número não inferior a dez por cento das pessoas registradas no cadastro eleitoral. No caso do Presidente ou do Presidente da República, com o apoio de um número não inferior a quinze por cento do registrado no cadastro eleitoral.⁶⁰

⁵⁹ Texto original: Sección segunda - De la revocatoria del mandato

Art. 109.- Los ciudadanos tendrán derecho a resolver la revocatoria del mandato otorgado a los alcaldes, prefectos y diputados de su elección, por actos de corrupción o incumplimiento injustificado de su plan de trabajo.

Cada uno de los candidatos a alcalde, prefecto o diputado, al inscribir su candidatura presentará su plan de trabajo ante el correspondiente tribunal electoral.

Art. 110.- La iniciativa para la revocatoria del mandato la ejercerá un número de ciudadanos en goce de los derechos políticos, que represente por lo menos el treinta por ciento de los empadronados en la respectiva circunscripción territorial.

Una vez que el tribunal electoral verifique que la iniciativa cumple con los requisitos previstos en esta Constitución y en la ley, procederá a la convocatoria en los diez días inmediatamente posteriores a tal verificación. El acto electoral se realizará dentro de los treinta días subsiguientes a la convocatoria.

Art. 111.- Cuando se trate de actos de corrupción, la revocatoria podrá solicitarse en cualquier tiempo del período para el que fue elegido el dignatario. En los casos de incumplimiento del plan de trabajo, se podrá solicitar después de transcurrido o el primero y antes del último año del ejercicio de sus funciones. En ambos casos, por una sola vez dentro del mismo período.

Art. 112.- En la consulta de revocatoria participarán obligatoriamente todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos. La decisión de revocatoria será obligatoria si existiere el pronunciamiento favorable de la mayoría absoluta de los sufragantes de la respectiva circunscripción territorial. Tendrá como efecto inmediato la cesación del funcionario, y la subrogación por quien le corresponda de acuerdo con la ley.

Art. 113.- En los casos de consulta popular y revocatoria del mandato, el Tribunal Provincial Electoral de la correspondiente circunscripción, una vez que haya comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en estas normas y en la ley, procederá a la convocatoria. Los gastos que demanden la realización de la consulta o la revocatoria del mandato, se imputarán al presupuesto del correspondiente organismo seccional.

⁶⁰ Texto original: Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular. La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente

Portanto, os cidadãos podem revogar o mandato de uma autoridade eleita sem apontar uma causa que seja tipificada. Essa situação, deveras instável, pode levar à perda de confiança da própria sociedade, posto não se estabelecer algo objetivo e concreto, ao contrário de uma cláusula aberta com base em algo geral. Contudo, da mesma maneira que demasiada aberta é a possibilidade de utilização da revogação do mandato, as amplitudes da natureza jurídica deste instituto participativo requererão procedimentos processuais claros e objetivos para a sua utilização no mundo dos fatos.

Ao considerar a participação no mesmo nível de representação, o poder constituinte equatoriano de 2007 criou uma figura estatal no intuito de tornar factível a ação cidadã por meio da participação: o Conselho para a Participação Cidadã e Controle Social (Art. 204⁶¹). Assim, a função de transparência e controle social estará formada pelo “Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, o Provedor de Justiça do Povo, a Controladoria Geral e as Superintendências”, onde todas terão “personalidade jurídica e de autonomia administrativa, financeira, orçamentária e organizacional”.

Esse órgão é composto por sete pessoas selecionadas por um concurso público e por mérito, como está dito no artigo 207⁶². E, dentre suas competências

de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

⁶¹ Art. 204.- El pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público, en ejercicio de su derecho a la participación.

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción.

La Función de Transparencia y Control Social estará formada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Estas entidades tendrán personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.

⁶² Art. 207.- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus funciones.

El Consejo se integrará por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes. Los miembros principales elegirán de entre ellos a la Presidenta o Presidente, quien será su representante legal, por un tiempo que se extenderá a la mitad de su período.

estão a de promover a participação dos cidadãos, estabelecendo mecanismos de responsabilização das instituições e entidades do setor público, a participação no controle social, investigação de alegações de atos ou omissões que afetam a característica de participação do cidadão ou alegações de corrupção, entre outros, conforme o artigo 208⁶³. Portanto, esse Conselho seria, então, um órgão para a participação do público e uma entidade responsável pelas ações de controle da corrupção, dotado de um largo rol de poderes.

Em termos de participação e controle social, a Constituição da República do Equador de 2008 cria novas instituições que buscam promover a democracia participativa, deixando em aberto a possibilidade de se estabelecerem outras áreas de participação e controle, em todos os níveis de governo, e de concretizar os princípios que regem os procedimentos a serem seguidos para alcançar tais fins. Essas inovações, dentro do sistema constitucional desse país, constituem uma

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho, a impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

⁶³ Art. 208.- Serán deberes y atribuciones del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, además de los previstos en la ley:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción.
5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan.
6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado.
7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción.
8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley.
9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.
12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

forma de democracia em que a participação está no mesmo nível de ação que a democracia representativa.

2.5 A Constituição Política do Estado Plurinacional da Bolívia e a participação democrática na estrutura política do país

A história recente do povo boliviano não é tão diferente das apresentadas neste trabalho, sobre as lutas enfrentadas pelos venezuelanos e equatorianos. O diferencial na Bolívia é a presença marcante de várias nações indígenas que lutam pelo respeito as suas origens e tradições culturais. Talvez esse tenha sido o fato mais relevante para um processo constituinte marcado pelo estendido lapso temporal entre a data de início da constituinte, no ano de 2006, e a promulgação do texto constitucional em fevereiro de 2009, como é exposto por Schavelzon:

Em 9 de fevereiro de 2009, na cidade de El Alto, Evo Morales promulgou a nova Constituição do Estado. Em 25 de janeiro, havia triunfado o "sim" no referendo constitucional, com 62% dos votos. Foi uma votação que durante o ano de 2008 parecia que nunca chegaria. Tornou-se realidade em 21 de outubro de 2008, quando o Congresso aprovou a lei de convocação do referendo de ratificação, após a oposição introduzir alterações aprovadas pelo partido no poder e seus aliados, em dezembro de 2007. Desde a tentativa de se alcançar um acordo após negociações até o último momento, parecia que ele poderia falhar, não se sabia se o governo iria obter os 21 votos necessários da oposição e se, em seguida, os constituintes seriam convocados para aprovar as mudanças feita no texto final pelo Congresso.⁶⁴ (2010).

Disputas de poder, com uma oposição forte, além das constantes guerrilhas travadas entre os povos indígenas e os proprietários de grande "fazendas", a forte crise econômica e um presidente da República eleito, cuja origem fugia dos padrões até então presentes da história política da Bolívia: Evo Morales, líder sindical dos produtores de coca, da etnia indígena Uru-aimará.

⁶⁴ Texto original: El 9 de febrero de 2009, en la ciudad de El Alto, Evo Morales promulgó la nueva Constitución Política del Estado. El 25 de enero, había triunfado el "sí" en el referéndum constitucional, por el margen de 62% de los votos. Fue una votación que durante el 2008 parecía que nunca llegaría. La misma se volvió realidad el 21 de octubre de 2008 cuando se aprobó en el Congreso la ley de convocatoria al referéndum de ratificación luego de que la oposición introdujera cambios en la versión aprobada por la bancada del partido de gobierno y sus aliados en diciembre de 2007. Hasta que se alcanzó el acuerdo, a partir de una negociación que hasta el último momento parecía que podía fracasar, no se sabía si el gobierno conseguiría los 21 votos necesarios de la oposición y si después se convocaría a los constituyentes para que avalen los cambios realizados en el texto definitivo por el Congreso.

O caráter plurinacional é uma marca forte no texto constitucional boliviano de 2009, onde o respeito aos povos indígenas, que por anos foram alijados da estrutura do poder nesse país, fica impregnado ao longo dos artigos, a iniciar pelo artigo 1º:

Artigo 1. A Bolívia se constitui em um Estado Unitário Social de Direito Plurinacional, comunitário, livre, independente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado e com autonomias. Bolívia se funda na pluralidade e pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, dentro do processo de integração do país.⁶⁵

A plurinacionalidade advém da própria formação do povo boliviano, ou seja, são 10.027.254⁶⁶ de habitantes segundo previsão fornecida pelo Instituto Nacional de Estatística de Bolívia, e, dentre o total, 55% é formado por uma população indígena, em sua maior parte, a das etnias quíchuas, aimarás, chiquitanos e guaranis. E essa divisão gera um outro fator interessante: o idioma a ser adotado no país. O atual texto constitucional não deixou de lado esse referencial cultural, em que no artigo 5º indica quais as línguas oficiais e como os governos, tanto nacional quanto locais, devem proceder:

Artigo 5.

I. são idiomas oficiais do Estado o castelhano e todos os idiomas das nações e povos indígenas nativos, que são Aymara, Araona, Baure, Bésiro, Canichana, Cavineño, Cayubaba, Chácobo, Shaman, Que Eija, Guarani, Guarasu, Nós, Guarayu, Itonama, Leco, Machajuyai-Kallawaya, Machineri, Maropa, Mojeño-Trinidad, Mojeño-Inaciana, mais, Mosetén, Movima, Pacawara, Puquina, Quechua, Siriono, Tacana, Tapieté, Toromonas, Uru-Chipaya, Weenhayek, Yaminawa, Yuki, Yuracaré e Zamuco.

II. O Governo plurinacional e os governos departamentais devem usar pelo menos duas línguas oficiais. Um deles deve ser o castelhano, o outro será decidida tendo em conta o uso, conveniência, circunstâncias, necessidades e preferências da população como um todo ou do território em causa. Outros governos autônomos devem usar suas próprias línguas no seu território, e um deles deve ser o castelhano.⁶⁷

⁶⁵ Texto original: Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

⁶⁶ Número indicado com base no último senso populacional da Bolívia realizado no ano de 2012.

⁶⁷ Texto original: Artículo 5.

I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese eija, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

Essa mudança de paradigma se debruça revolucionária diante de um país com tantas diversidades histórico-culturais. Santos (2007, p. 30-31) discorre sobre essa revolução na democracia, por ele chamada de intercultural:

A segunda ideia é a da democracia intercultural que eu acho que é uma exigência do Estado Plurinacional, intercultural e pós-colonial. A democracia intercultural tem as seguintes características: Em primeiro lugar, você deve ter diferentes formas de deliberação democrática; não há forma única de deliberação democrática. Talvez precisemos de biodiversidade em nossos países, precisamos o que eu chamo demodiversidade; ou seja, a diversidade da democracia ou a democracia de vários tipos. Na verdade, a própria Europa tem vários conceitos de democracia, não é simplesmente a democracia liberal.⁶⁸

A demodiversidade que Santos escreve é justamente a pluralidade étnica que não pode ficar de lado quando o debate venha a ser a tomada de decisões, seja no âmbito local, seja nacional.

Uma das características desse novo constitucionalismo latino-americano é compreender o povo como uma comunidade aberta de sujeitos, que por suas raízes históricas e culturais, consentem no modo de governo do Estado. Como já demonstrado nos trechos das Constituições Venezuelanas e Equatorianas, não foi diferente com a *Constitución Política Del Estado Plurinacional de Bolivia*, que também possui artigos que possibilitam a participação cidadã no contexto de tomadas de decisão, a começar pelo artigo 11:

Artigo 11. I. A República da Bolívia adota para seu governo a forma democrática participativa, representativa e comunitária, com igualdade de condições entre homens e mulheres.

II. A democracia se faz nas seguintes formas, a ser desenvolvida por lei:

1. direta e participativa, através do referendo, a iniciativa dos cidadãos legislativa, a revogação do mandato, a montagem, o Conselho e consulta prévia. Assembleias e conselhos terão caráter deliberativo de acordo com a lei.

II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.

⁶⁸ Texto original: La segunda idea es la de la democracia intercultural que pienso que es una exigencia del Estado plurinacional, intercultural y postcolonial. Y esa democracia intercultural tiene las siguientes características. En primer lugar, debe tener diferentes formas de deliberación democrática; no hay una sola forma de deliberación democrática. Tal cual necesitamos de biodiversidad en nuestros países, necesitamos de lo que llamo demodiversidad; es decir, diversidad de democracia o democracia de varios tipos. De hecho, la propia Europa tiene varios conceptos sobre democracia, no es simplemente la democracia liberal.

2. Representante, através da eleição de representantes por sufrágio universal, direta e secreta, de acordo com a lei.
3. Comunitária, por meio de eleição, nomeação ou designação de autoridades e representantes de normas e procedimentos próprios das nações e povos indígenas nativos, entre outros, de acordo com a lei.⁶⁹

O Poder Constituinte boliviano de 2006 não excluiu a representação democrática do novo texto constitucional, sem perder de vista, no ponto 1, do inciso II, o ideal já mencionado, qual seja, a participação cidadã como um reforço ao controle e gestão da Administração. Além disso, há o fortalecimento do marco teórico da plurinacionalidade, quando da apresentação às comunidades indígenas, dentro dos tomadores de decisão.

Na seção dos direitos políticos, no artigo 26, e incisos, há a apresentação, mais uma vez, da participação cidadã, atribuindo mais inclusão aos povos indígenas no controle político e participação do Estado:

Artigo 26. II.

[...]

4. A eleição, nomeação e indicação direta de representantes de nações e povos indígenas nativos, de acordo com as suas próprias regras e procedimentos.⁷⁰

Indo um pouco mais além, no texto constitucional boliviano, no Título IV, que trata sobre a participação e controle social, encontram-se os artigos 241 e 242. Nesses dispositivos, há abertura ao poder soberano, ou seja, ao povo, “por meio da sociedade civil organizada, participará no desenho das políticas públicas”:

- I. O povo soberano, através da sociedade civil organizada, vai participar na formulação de políticas públicas.

⁶⁹ Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalência de condiciones entre hombres y mujeres.

II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.
2. Representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.
3. Comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley.

⁷⁰Artículo 26. II.

[...]

4. La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.

II. A sociedade civil organizada exercerá o controle social da administração pública em todos os níveis do Estado, empresas e instituições públicas, mistas e privadas que administram recursos fiscais.

III. Exercerá o controle social da qualidade dos serviços públicos.

IV. A lei estabelecerá o quadro geral para o exercício do controle social da sociedade.

V. A sociedade civil será organizada para definir a estrutura e composição da participação e controle social.

VI. As entidades estatais gerarão oportunidades de participação e controle social pela sociedade.

Artigo 242. A participação e controle social, para além das disposições estabelecidas na Constituição e na lei implica:

1. Para participar na formulação de políticas de Estado.
2. Apoiar o Legislativo na construção coletiva das leis.
3. Desenvolver o controle social em todos os níveis de governo e as autoridades autônomas, autárquicas, descentralizadas e locais.
4. Gerar uma gestão transparente e uso de recursos em todas as áreas de governo. As informações solicitadas pelo controle social não podem ser negadas, e serão entregues de forma completa, precisa, adequada e oportuna.
5. Formular relatórios para justificar o pedido de revogação do mandato, de acordo com o procedimento previsto na Constituição e na lei.
6. Conhecer e decidir sobre os relatórios dos órgãos e funções do estado de gestão.
7. Coordenar órgãos e funções do estado de planejamento e controle.
8. Relatório às instituições competentes para investigação e ação penal, sempre que adequado.
9. Colaborar em procedimentos de observação pública para a nomeação dos encargos que se aplicam.
10. Apoiar o órgão eleitoral nas nomeações transparentes de candidatos a cargos públicos correspondentes.⁷¹

⁷¹ Artículo 241. I. El pueblo soberano, por medio de la sociedad civil organizada, participará en el diseño de las políticas públicas.

II. La sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

III. Ejercerá control social a la calidad de los servicios públicos.

IV. La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social.

V. La sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control social.

VI. Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad.

Artículo 242. La participación y el control social implica, además de las provisiones establecidas en la Constitución y la ley:

1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.
2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.
3. Desarrollar el control social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.
4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el control social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.
5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la ley.
6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.
7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

O texto da Constituição da Bolívia está marcado com a participação cidadã e o controle social, desde questões, como a educação infantil até a revogação de mandatos, o manejo e transparências de informações e usos dos recursos públicos. Um forte obstáculo a tudo isso é a regulamentação legal, pois para que a participação popular e o citado controle social tenham eficácia, antes deverão existir as respectivas leis que os regulamentem.

Um outro ponto importante sobre o texto constitucional em análise é o artigo 209, sobre a representação política. Nele há a indicação de quem pode pleitear uma vaga em cargo público eletivo:

Artigo 209. As candidatas e candidatos a cargos públicos eletivos, com exceção dos cargos elegíveis do judiciário e do Tribunal Constitucional Plurinacional, serão indicados e nomeados por organizações das nações e povos indígenas nativos, grupos de cidadãos e partidos políticos, em pé de igualdade e de acordo com a lei.⁷²

Há uma ampliação da representatividade democrática para aquele que deseja se candidatar a algum cargo de maior relevância na Administração Pública. O Poder Constituinte de 2006, portanto, quebrou a hegemonia político-partidária nesse campo de sua anterior exclusiva atuação.

Mais uma vez a teoria de Roberto Viciano Pastor aparece no texto constitucional boliviano, qual seja, os mecanismos de proteção e modificação do próprio texto constitucional, isso no artigo 411. O poder soberano tem o poder de propor alterações no texto, além de, por meio do processo constituinte originário, delegar tal atribuição a outros entes da organização político-administrativa da Bolívia.

Artigo 411. I. A reforma total da Constituição, ou aquela que afete seus fundamentos, direitos, deveres e garantias, ou a primazia da reforma

8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan

⁷² Artículo 209. Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.

constitucional terá lugar através de uma Assembleia Constituinte originária plenipotenciária, ativada pela vontade popular por referendo. A convocatória do referendo será realizada por iniciativa dos cidadãos, assinado por pelo menos vinte por cento do eleitorado; por maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa Plurinacional; ou o Presidente ou o Presidente do Estado. A Assembleia Constituinte se auto regulará para todos os efeitos, devendo aprovar a Constituição por dois terços dos membros presentes. A vigência da reforma necessitará de um referendo constitucional aprovatório.

II. A reforma parcial da Constituição pode ser começada por iniciativa popular, com a assinatura de pelo menos vinte por cento do eleitorado; ou pela Assembleia Legislativa Plurinacional, lei de reforma constitucional aprovada por dois terços dos membros presentes na Assembleia Legislativa Plurinacional. Qualquer reforma parcial necessitará de referendo constitucional aprovatório.⁷³

O importante a ser ressaltado é que há limitação constitucional aos assuntos que podem ser abordados pela iniciativa cidadã nas possibilidades elencadas acima. Foram, portanto, impostam limitações ao poder soberano quando o assunto fosse iniciativa de modificação parcial constitucional.

Os mecanismos aprovatórios são aqueles que venham a referendar modificações no texto constitucional ou inovação de cunho de alta importância para o país. Os principais mecanismos de controle estão elencados no próprio *artículo* 411, I e II, onde as modificações propostas serão submetidas ao referendo popular, contudo não informa, como expresso na constituição venezuelana, um prazo para que tal referendo venha a acontecer.

2.6 Conclusões acerca dos trechos das constituições abordadas neste capítulo

O Equador, a Venezuela e a Bolívia passaram por um processo de profundas mudanças em seus sistemas políticos, caracterizados por impactos

⁷³ Artículo 411. I. La reforma total de la Constitución, o aquella que afecte a sus bases fundamentales, a los derechos, deberes y garantías, o a la primacía y reforma de la Constitución, tendrá lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular mediante referendo. La convocatoria del referendo se realizará por iniciativa ciudadana, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional; o por la Presidenta o el Presidente del Estado. La Asamblea Constituyente se autorregulará a todos los efectos, debiendo aprobar el texto constitucional por dos tercios del total de sus miembros presentes. La vigencia de la reforma necesitará referendo constitucional aprobatorio.

II. La reforma parcial de la Constitución podrá iniciarse por iniciativa popular, con la firma de al menos el veinte por ciento del electorado; o por la Asamblea Legislativa Plurinacional, mediante ley de reforma constitucional aprobada por dos tercios del total de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

significativos sobre a compreensão e, mais ainda, sobre o conteúdo de representação e de participação popular.

O elemento central desse processo é a substituição de uma democracia estruturada com base no sistema representativo clássico por uma democracia que agrega esse sistema à forma participativa do cidadão. Trata-se de uma das características no novo constitucionalismo latino-americano, ou seja, estabelecer instituições de controle baseadas na participação popular, que na Venezuela é chamado de “poder cidadão”, na Bolívia leva o nome de “controle social” e, no Equador, de “quinto poder”.

A inserção da democracia participativa, além de imprimir a característica acima apontada sobre a teorização de constitucionalismo democrático, também busca compreender o povo, no sentido já citado e indicado por Müller, como uma comunidade aberta de sujeitos que formam o poder soberano e, por meio de processos de refundação constituinte, contratualizam e pactuam um modo de governo de Estado.

Outra marca do novo constitucionalismo latino-americano é a produção de textos constitucionais extensos. A Constituição Venezuelana possui 350 artigos, a Boliviana, 411 artigos e a Equatoriana, 444 artigos. Em razão das próprias circunstâncias histórico-culturais, houve uma tentativa de abarcar todos os anseios sociais nos textos. Canotilho afirma que não há qualquer justificativa científica entre as constituições longas, como as citadas, e as denominadas breves, a exemplo na Constituição Norte-Americana, com sete artigos e vinte e sete emendas, desde sua criação, em 17 de setembro de 1787.

Nos tempos atuais, ela (essa comparação entre textos constitucionais longos e curtos) ainda é referida por alguns autores com o fito de criticarem as constituições longas, sistematicamente associadas a constituições programáticas, prolixas, confusas e ideológicas. Pouco ou nenhum interesse apresenta tal dicotomia, a não ser, talvez, para se recordarem os dois paradigmas de legislação constituinte experimentados pelo constitucionalismo. A Constituição dos Estados Unidos tinha apenas sete artigos com numerosas divisões em seções, faltando-lhe inclusive um catálogo de direitos (objeto da primeira emenda aprovada em 1791 – *Bill of Rights*). (CANOTILHO, 2003, p. 216)

Ainda na visão de Canotilho, podem-se classificar as constituições elencadas neste capítulo como programáticas, pois contêm numerosas normas-tarefas e normas-fim, definidoras de programas de ação e de linhas de orientação

dirigidas ao Estado. Trata-se, pois, de uma lei fundamental não reduzida a um “simples instrumento de governo, ou seja, um texto constitucional limitado à individualização dos órgãos e à definição de competências e procedimentos da ação dos poderes públicos”. (2003, p. 217)

Classificam-se, ainda, as Constituições Venezuelana, Boliviana e Equatoriana como textos com características compromissórias. Na teoria de Canotilho, representaria a dificuldade de formulação de um texto fundacional, quando se está diante de uma complexidade histórico-cultural e social, com dificuldades de convergências e argumentações. Canotilho utiliza o exemplo da Constituição Portuguesa de 1976, onde, para se chegar a um texto final, ou como ele mesmo denomina, um “compromisso constitucional”, foram necessárias “barganhas”, “argumentações”, “cooperação nas deliberações” que, na opinião desse autor, “mesmo quando se tratava de conflito profundo (*depp conflict*), houve a possibilidade de se chegar a bases normativas razoáveis” (2003, p. 218). Foi o que ocorreu, por exemplo, na Constituinte Boliviana de 2006, onde vários acordos entraram em cena, entre as várias forças que dividiam o poder naquele país, para tão só em 2009, haver a promulgação do texto final.

Globalmente considerados, os compromissos constitucionais possibilitaram um projeto constitucional que tem servido para resolver razoavelmente os problemas suscitados pelo pluralismo político, pela complexidade social e pela democracia conflituosa. (CANOTILHO, p. 219)

Quando se adentra na doutrina de Karl Loewenstein, mais precisamente na classificação ontológica das constituições, quais sejam, constituições normativas, nominativas e semânticas, pode-se observar outro ponto interessante nos textos constitucionais desses três países. Nas constituições normativas, “em vez de analisar a essência e o conteúdo das constituições, o critério da análise ontológica reside na concordância das normas constitucionais com a realidade do processo do poder” (1976, p. 217), ou seja, o ponto de observação seria se a constituição funciona por si mesmo, como adotada pelo povo, ou ela seria o que os detentores e destinatários do poder fazem com ela na prática, seria uma constituição, de fato, com valor jurídico.

Quando se implanta, sem uma prévia educação política, uma democracia constitucional plenamente articulada em um Estado, recém libertado da

autocracia tradicional ou tutela colonial, é quase um milagre se ele toma raízes imediatamente. Para que uma constituição seja viva, deve ser, portanto, efetivamente vivida pelos destinatários e detentores do poder, necessitando de um ambiente nacional favorável para a sua realização.⁷⁴ (LOEWENSTEIN, 1976, p. 217)

Uma constituição pode ser juridicamente válida, entretanto se a dinâmica do processo político não se adaptar as suas normas, no entender de Karl Loewenstein, “a constituição carece de realidade existencial” (1976, p. 218). Nesse caso, ele aponta que a constituição deve ser qualificada como “nominal”. Seria uma constituição sem valor jurídico, cujas normas, na maior parte das vezes, não são eficazes, ou seja, o texto constitucional não conduz os processos de poder, mas é conduzido pelos detentores do poder.

A situação, de fato, impede, ou não permite por hora, a completa integração de normas constitucionais na dinâmica da vida política. Provavelmente, a decisão política que levou à promulgação da Constituição, ou este tipo de constituição, foi prematura.⁷⁵ (LOEWENSTEIN, 1976, p. 218)

As constituições semânticas seriam aquelas que foram elaboradas para o benefício próprio dos detentores do poder, onde caso a constituição venha a ser plenamente aplicada, “sua realidade ontológica é apenas a formalização da situação existente do poder político em benefício exclusivo dos detentores do poder, fato que tem o aparelho coercitivo do Estado” (LOEWENSTEIN, 1976, p. 218).

Por se encontrarem recentes dentro do estudo dessa nova teoria constitucional, não há como precisar, em definitivo, em que estágio as três constituições podem ser classificadas, quanto à teoria de Karl Loewenstein, contudo, não se percebe que sejam semânticas, posto que há um forte vínculo entre o povo e os textos constitucionais.

Todavia, há como indicá-las, dentro do atual estágio, como nominativas, pelo fato de que ainda existe uma forte resistência da sociedade e dos próprios detentores do poder em efetivar as leis necessárias à plena realização dos direitos agregados que fazem parte da democracia participativa, favorecendo um

⁷⁴ Texto original: Cuando se implanta, sin una previa educación política, una democracia constitucional plenamente articulada em un Estado, recién liberado de la autocracia tradicional o de la tutela colonial, es casi un milagro si toma raíces inmediatamente. Para que una constitución sea viva, debe ser, por lotanto, efetivamente vivida por destinatários y detentores del poder, necessitando um ambiente nacional favorable para su realización.

⁷⁵ Texto original: La situación, de hecho, impede, o no permite por ahora, la completa integración de las normas constitucionales en la dinámica de la vida política. Probablemente, la decisión política que

empoderamento exacerbado do Estado, conforme expõe Allan Brewer-Carías, quando faz críticas ao processo Constituinte Venezuelano de 1998 e o resultado sobre a Constituição de 1999:

A nova Constituição também atacou o outro lado do sistema político que exigia uma reforma radical, que era a representação política e a participação, para romper o monopólio que nessa matéria tiveram os partidos políticos.

Na verdade, o centralismo de Estado permaneceu acompanhado, como parte do sistema político, pelo Estado de partidos, em que os partidos políticos têm sido os únicos mecanismos de participação política e os únicos que tenham obtido representantes nos órgãos representativos.⁷⁶ (2002, p. 311).

Por se apresentar como algo novo, ou digamos, revolucionário, do ponto de vista político, é altamente provável que surjam tensões entre representação e participação. E os erros que surgirem, ao longo da implementação dos novos institutos constitucionais de participação elencados neste capítulo, podem se tornar verdadeiros obstáculos à transformação política e à democracia.

O fundamental nessas novas perspectivas advindas com o novo constitucionalismo latino-americano é a preservação dos princípios fundamentais da democracia participativa e representativa, ambas conjugadas, ou seja, o pleno exercício dos direitos e a realização da igualdade política.

Uma situação possível, caso haja falhas na aplicação da representatividade em detrimento da participação popular, ou o contrário, ou seja, a sobreposição desta pela representatividade, seria o caso do esgotamento paulatino das vias representativas sob prejuízo da participação democrática, ou o contrário, onde a representação voltasse a ser a protagonista dentro de um regime constitucional plurinacional, como o da Venezuela, do Equador e, principalmente, da Bolívia.

Quando se trata de participação democrática, deve-se evitar a exclusão de setores sociais, em detrimento de outros, posto ser uma a tessitura social. O que se deseja afirmar é que, nos casos apresentados nessas constituições, o direito de

condujo a promulgar la constitución, o este tipo de constitución, fue prematura.

⁷⁶ Texto original: En la nueva Constitución tampoco se atacó el otro aspecto del sistema político que requería de una reforma radical, que era la representatividad política y la participación, para romper el monopolio que en esa materia han tenido los partidos políticos.

En efecto, el centralismo de Estado ha permanecido acompañado, como parte del sistema político, por el Estado de partidos, en el cual los partidos políticos han sido los únicos mecanismos de participación política y los únicos que han obtenido representantes en los órganos representativos.

participação seja o mais amplo possível, a fim de reafirmar o poder soberano como principal ator nos processos de construção de uma sociedade igualitária e atuante.

Um outro ponto de suma importância, que foi caracterizado nos textos constitucionais analisados, seria apropriar-se da definição de serem países plurinacionais, ou seja, compostos, social e culturalmente, por diversas raças e etnias, sejam de origem pré-colombiana, ou vindas com os imigrantes europeus. Essa afirmação de plurinacionalidade contribui para a introdução de procedimentos que visem garantir a igualdade de representação dos cidadãos em cada nível social e, através do reconhecimento de rotas alternativas, proporcionar a participação direta da sociedade para além das formas institucionais indicadas nesses respectivos textos fundacionais.

As diversas formas de participação estabelecidas na legislação não devem bloquear o caminho para outras formas que venham a surgir com o amadurecimento da compreensão sobre a participação cidadã e as necessidades encontradas na sociedade. A formalização da participação constitui um obstáculo a outras manifestações de grupos sociais dentro da ordem democrática.

O desafio é apoiar o progresso que esses governos estão trazendo em suas agendas de mudanças, de modo que, de acordo com a capacidade de mobilização da sociedade, possam transformar as aspirações que foram reprimidas por mais de duas décadas, desde o retorno da democracia nesses países.

Além dos desafios encontrados, esses governos precisam promover a multiplicação da vontade de mudanças de paradigmas, convergindo em uma plataforma de luta contra o neoliberalismo e por uma nova maneira de governar baseada na democracia participativa, especialmente nos casos de progresso constitucional, estabelecendo plataformas e proposições a partir dos movimentos sociais, para não voltar a um passado recente, e para garantir o aprofundamento dos princípios democráticos de participação e representação.

Capítulo 3 - O Congresso Nacional e a reforma política

3.1 Reforma política: uma necessidade

Nos últimos anos, o debate sobre as instituições políticas da democracia brasileira tem se intensificado bastante. Inúmeras propostas de alteração da estrutura política eleitoral têm sido apresentadas no Congresso Nacional, muitas delas denominadas de “reforma política”. Após a criação da Comissão Especial para debater o assunto, algumas proposituras podem entrar no ordenamento jurídico nacional de vez.

Dentre as várias abordagens e abertura de discussão para possíveis modificações legais quando o assunto é reforma política, tem-se a adoção do parlamentarismo; o voto facultativo; o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais dos partidos políticos; a cláusula de barreira para a criação de partido político, bem como a limitação ao acesso a recursos para sua manutenção, seja em períodos eleitorais ou não; a proibição das coligações partidárias para os cargos eleitos pelo sistema proporcional e a substituição desse sistema na eleição representativa majoritária; e a implementação do voto em lista fechada. Essas são, em sua grande parte, as principais modificações sugeridas.

Contudo, as críticas à representação proporcional e às demais características das eleições a que esse sistema se aplica, se tornaram mais contundentes e a reforma que é amplamente discutida no Congresso Nacional cinge-se às regras eleitorais. Os escândalos de corrupção aliados a outros problemas, como a ineficiência com o trato da Administração Pública, alimentam um consenso de que os métodos de escolha de representantes precisam ser modificados, com a possibilidade, e diga-se, no plano da inferência, em *ultima ratio*, da melhoria na qualidade da representação.

Porém, algo pode ser dito de maneira clara: há uma tentativa de tornar o sistema partidário menos aberto à entrada de pequenos partidos; e uma busca por fortalecer os próprios partidos políticos, excluindo destes os que possam vir a ser fortalecidos, os chamados partidos “nanicos”. Para implementar essas modificações são listadas as seguintes propostas: troca da lista aberta para a fechada, o fim das

coligações, a criação de um sistema majoritário de distrito único ou um sistema proporcional misto, onde haveria o sistema de listas e o sistema proporcional já em vigor.

Entretanto, para os fins aos quais este trabalho dissertativo se propõe, uma reforma política não deveria se limitar a modificações de cunho eleitoral, posto que essas seriam apenas alterações na regra do jogo das eleições. Para se entender a Reforma Política aqui instigada, antes deve-se ter em mente quais as abordagens que ela pode trazer para a arena no debate e das discussões.

Para Luiz Otávio Ribas, uma reforma política deveria ser aquela que busca o aperfeiçoamento “da democracia, com o exercício da democracia direta, o combate à corrupção e a representação do povo. No mesmo sentido, seria o fortalecimento do controle social sobre as instituições” (2015, p. 45), uma vez que as forças populares iriam, na visão de Ribas, ocupar os espaços institucionais.

Tarso Genro apresenta uma visão mais imediatista para a reforma política, onde esta deveria “reduzir a ‘dinheirização’ da política, conter custos das campanhas, reduzir a desigualdade de meios e desestimular as militâncias mercenárias, que são produtos do dinheiro de fontes tanto legais como ilegais” (2015, p. 56).

A Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas, formada por 101 entidades, dentre elas, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, da Igreja Católica – CNBB, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, e a Central Única dos Trabalhadores – CUT assim, juntas, uma proposta de reforma política cujas bases são: (i) o financiamento democrático de campanha eleitoral e financiamento de pessoas físicas; (ii) sistema eleitoral proporcional de lista aberta em dois turnos; (iii) alternância de gênero nas listas partidárias; (iv) fortalecimento da democracia direta ou participativa; e, for fim, (v) e deixa em aberto a questão das coligações, a fim de aprofundar o diálogo sobre esse tema.

O que se pode inferir é que não há um consenso quanto às propostas de alteração dos textos legais para a realização de uma reforma de cunho político. Cada entidade apresenta a sua “reforma”, propondo as alterações das mais variadas possíveis, contudo, não há um norte que venha a indicar um caminho de debate. Isso por um lado é salutar, pois há um fortalecimento do diálogo e uma busca por enfrentar o problema da reforma política de maneira ampla e cautelosa, pois como já afirmado, todas as propostas de modificação legal passam pelo plano da inferência

teórica, o que leva a se ter em mente, mesmo após as possíveis modificações, que as propostas poderão ser alteradas a depender dos resultados obtidos quando da prática social e da implementação jurídica do esperado para o próprio rearranjo legal.

Todavia, para fins deste trabalho dissertativo, foi necessário um conceito de Reforma Política pois, com base nele, houve a criação de um paradigma cujo objetivo é orientar as pesquisas realizadas e as considerações finais após os estudos apresentados.

A princípio, quando se discute uma Reforma Política, presume-se que a primeira tentativa seja aprimorar a estrutura das regras de política nacional, entretanto, deve-se ir um pouco mais adiante e sair da abordagem político partidária ou propriamente eleitoral, posto que modificações como essas podem ser caracterizadas como uma reforma política, porém, não necessariamente por via de emendas à Constituição Federal.

O que este trabalho pretende apresentar nesse ponto não é algo novo, mas que precisa ser debatido com maior profundidade, dentro do âmbito jurídico democrático do Brasil, ou seja, a realização de uma Reforma Política que possibilite verdadeira mudança constitucional no que diz respeito à inserção do eleitor em procedimentos mais complexos do que tão somente escolher, em um único dia, os seus representantes para administrar e legislar nos três entes federativos.

Assim, foi elaborado o seguinte conceito: Reforma Política é aquela que modifica a estrutura das regras políticas de tal maneira, proporcionando aos detentores do poder, em uma democracia de soberania popular, como a brasileira, maior poder de intervenção nos debates de cunho social, econômico e propriamente político. Nesse conceito, não se deseja afastar as modificações na estrutura eleitoral do Brasil, ao contrário, busca-se ir um pouco mais além, incluindo, também, modificações que atendam a ampliação da participação democrática na gestão política.

3.1.1 Necessidade: a crise na Democracia Representativa

A democracia representativa está passando por uma crise nos países ocidentais. Segundo Bernard Manin (1995, p. 12), durante décadas, a representação parecia estar fundamentada em uma forte e estável relação de confiança entre o

eleitorado e os partidos políticos; a grande maioria dos eleitores se identificava com um partido e a ele se mantinha fiel.

Há alguns anos, porém, o eleitorado tende a votar de modo diferente, de uma eleição para a outra, e as pesquisas de opinião revelam o aumento do número de eleitores que não se identificam com os partidos políticos, somando-se a situação onde fica demonstrado que os maiores beneficiados com as eleições são os próprios políticos que pleiteiam vagas de representação. Até pouco tempo atrás, conforme o próprio Manin (1995, p. 12), “as diferenças entre os partidos pareciam um reflexo das clivagens sociais. Mas hoje tem-se a impressão que são os partidos que impõem à sociedade, clivagens”, cujo caráter "artificial" é lastimado por alguns observadores.

No passado, os partidos propunham aos eleitores um programa político que se comprometiam a cumprir, caso chegassem ao poder. Hoje, a estratégia eleitoral dos candidatos e dos partidos repousa, em vez disso, na construção de imagens vagas que projetam a personalidade dos líderes. As preferências dos cidadãos acerca de questões políticas expressam-se cada vez mais frequentemente por intermédio das pesquisas de opinião e das organizações que visam fomentar um objetivo particular, mas não têm a intenção de se tornar governo. A eleição de representantes já não parece um meio pelo qual os cidadãos indicam as políticas que desejam ver executadas. Por último, a arena política vem sendo progressivamente dominada por fatores técnicos que os cidadãos não dominam. (MANIN, 1995, p. 12)

Contudo, Manin (1995, p. 13) explica que o que está atualmente em declínio “são as relações de identificação entre representantes e representados e a determinação da política pública por parte do eleitorado”. Isso sugere, segundo esse mesmo autor “que talvez existam semelhanças entre a forma de representação que hoje está emergindo e o tipo de governo representativo que a democracia de partido teria substituído definitivamente”, quando da criação dos partidos políticos de massa.

Como consequência desse distanciamento, essa democracia liberal representativa falha quando deve combater problemas sociais de maneira efetiva, como a pobreza, por exemplo. Falha em sua intensidade, onde há mais ou menos pobres, ou então, no limiar da pobreza: sair ou permanecer nela.

Outra causa que proporciona uma apatia democrática é a corrupção, que produz um mal-estar geral, propiciando desconfiâncias das mais sórdidas dentro do regime democrático, ao ponto de serem tachados de corruptos todos aqueles que estão dentro das instituições democráticas de representação política.

A democracia representativa está sendo lapidada por vários grupos de interesses, dentre eles, o econômico, com os *lobbies* das grandes empresas e conglomerados internacionais. Enquanto há outros grupos de interesse, muitas vezes excluídos, ou alijados da possibilidade de participação em paridade de “armas” no processo eleitoral, que hoje se apresenta, na base da relação democrática representativa que tenta defender uma nova forma de fazer democracia.

O interessante é que a democracia representativa ainda se encontra em uma situação de expansão ou universalização, pois há cada vez mais países estruturando suas democracias nesse tipo de regime, porém, na atualidade, ela não consegue atender, de modo minimamente satisfatório, grande parte das demandas sociais postas diante dela. Exemplo aqui retomado: a pobreza.

A verdadeira concentração do poder nos países democráticos está com as empresas, e estas estão “fora” das instâncias do poder. E o cidadão aparentemente elege um representante que o “representa”, mas que na verdade caminha ao lado das forças reais de poder. Percebendo isso, o eleitor entra, no entender de Boaventura de Sousa Santos, na dupla patologia democrática, onde na representação não se sente representado, e diante da possibilidade de participação, não querem participar, ou quando participam, não se mostram em uma postura compreensível.

A expansão global da democracia liberal coincidiu com uma grave crise desta nos países centrais onde mais se tinha consolidado uma crise que ficou conhecida como a dupla patologia: a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo; e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram. (SOUSA SANTOS, 2002, p. 42)

Cria-se, portanto, a falsa ideia de que não adianta participar, pois onde as decisões são, de fato, tomadas, o povo não consegue chegar. Há, por consequência, a retração na participação.

Entretanto, para Bobbio, o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (1997, p. 18). Ainda para Bobbio, todo grupo social “está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros,

com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente”, o que torna, portanto, o diálogo democrático algo complexo e, ao mesmo tempo, necessário para a manutenção dessa própria interação social.

Para tanto, deve-se considerar que a democracia, e sua expansão no contexto social, é uma combinação de fatores históricos e sociais alcançados pelos indivíduos, indo além do direito ao voto. E esse direito leva, por consequência, a uma ideia elementar, qual seja, a democracia é compreendida hoje como regra da maioria, em que se baseia nas decisões coletivas vinculatórias de todo o grupo social. Bobbio elabora um fator complicador ao tratar entre maioria e unanimidade, contudo, faz-se pertinente dizer que hoje a própria estrutura social de deliberação demonstra que não há diferenças quanto aos resultados advindos, seja da maioria, seja de uma coletividade que extorne unanimidade em suas decisões. No máximo, podem ser tecidas considerações sobre questão de forças de legitimidade, mas essa abordagem foge dos objetivos deste trabalho.

Para Bobbio, alguns fatores influenciam a constante crise na democracia, que segundo ele, de início, foi o nascimento de uma sociedade pluralista, em contradição com:

uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos

Para tanto, pontua os motivos das suas afirmações:

Para a formação da concepção individualista da sociedade e do Estado e para a dissolução da concepção orgânica concorreram três eventos que caracterizam a filosofia social da idade moderna: a) o contratualismo do Seiscentos e do Setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); b) o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o homo economicus e não o politikón zôon da tradição, que não é considerado em si mesmo, mas apenas como membro de uma comunidade; c) a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e portanto distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como "natureza" e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número. (BOBBIO, 197, p. 22)

O segundo ponto apresentado por Bobbio é o que leva os cidadãos ao distanciamento do processo democrático, que ele denomina de “revanche de interesses”, caracterizado como a contraposição entre a democracia representativa pura, sem afetação dos interesses particulares, e a constante perseguição que se funda nos próprios interesses. Não havendo, no caso brasileiro, nada que venha buscar, senão eliminar, diminuir esse empecilho ao próprio sentido de representação democrática.

A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato). (BOBBIO, 1997, p. 24)

Seriam os denominados mandatos imperativos afirmados por Bobbio, ou seja, quando o “representante” se utiliza dessa oportunidade para lograr êxito em interesses diversos da representação à qual foi eleito. Quem sempre representa interesses particulares tem sempre um mandato imperativo, que dentro das regras de representação é proibido, porém essa “proibição de mandato imperativo” é uma regra sem sanção, a não ser a temida pelos próprios políticos, qual seja, não serem reconduzidos ao posto que ocupam mediante o voto.

Esse choque de representação política versus a representação dos interesses fomenta um distanciamento contínuo entre o que, de fato, se deseja representar politicamente e o que se interessa representar. As forças econômicas mantêm a agenda política visada constantemente em seus irrestritos interesses. E o contínuo logro dos candidatos com perfil de representantes em causa própria vem contribuir para o distanciamento entre o cidadão e a esfera das discussões políticas.

Uma terceira “promessa não cumprida”, seria a persistência das oligarquias, onde, para estas, o povo é constituído por indivíduos irrelevantes. Para Bobbio, na situação apresentada, quem detém a verdadeira relevância são os grupos econômicos, e democracia representativa foi arquitetada filosoficamente para eliminar essa tradicional distinção.

O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de dar leis a si própria, conforme a famosa definição de Rousseau, que deveria ter como consequência a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta e, portanto, a eliminação da tradicional distinção entre governados e governantes, sobre a qual fundou-se todo o pensamento político. A democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento. É, já por si mesma, uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. (BOBBIO, 1997, p. 26)

Não houve, no dizer de Bobbio, uma eliminação das elites, porém a presença delas no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos, não ocasionando, contudo, a descaracterização de um governo democrático, mas as concorrências das elites para se manterem no poder com a conquista do voto popular. E, para tanto, essas mesmas elites se utilizam de artifícios vários para lograrem êxito na constante busca de seus permanentes *status quo* e, em muitas situações, o Estado aparece como um representante de interesses organizados, ou seja, representa um interesse diverso do social;

Uma outra promessa não cumprida pela democracia real em contraste com a ideal foi a não eliminação do poder invisível. Bobbio trata do que ele chama de o Estado visível versus o Estado invisível. Seriam, portanto, os jogos de competência e interesse entre diferentes relações de influência, onde as manipulações externas caminham paralelas com a atuação do poder estatal perceptível ao homem comum. E quais seriam, hoje, esse estado invisível? O crime organizado, seja de tráficos de drogas, armas, desvio de verbas públicas. Como assevera Bobbio sobre a derrocada do Estado Absoluto com o advento do Estado de cunho democrático:

Uma das razões da superioridade da democracia diante dos Estados Absolutos, que tinham revalorizado os "*arcanos imperii*" e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao "poder sem máscara". (1997, p. 29)

O que ocorre é o oposto, ou seja, um fortalecimento do estado invisível atuando dentro do estado visível.

Última constatação, dentre as relatadas por Bobbio, e relevante para este trabalho dissertativo, talvez a que cause maiores prejuízos sociais, seja a carência e/ou a deficiência de uma educação para o exercício da cidadania e, por consequência, para lidar com a democracia de maneira positiva. Nesse ponto há um

vazio, pois não existe, por parte do Estado, atuação na preparação dos futuros cidadãos, ou seja, o cidadão não educado.

Para Bobbio, nos dois últimos séculos, nos discursos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual “o único modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activæ civitatis*” (1997, p.31), ou seja, cidadania ativa.

Portanto, ter em mente que a democracia representativa é necessária e que ela enfrenta uma crise sobre os seus próprios fundamentos é essencial para se buscar alternativas a fim de reforçar uma atitude cidadã de presença ativa dos eleitores perante o Estado Constitucional. E o mais fundamental, que estejam cômnicos da constante necessidade de debater ideias e alternativas para problemas, desde os mais cotidianos aos de maior complexidade, como por exemplo, uma reforma política, que tanto se espera dentro do cenário jurídico brasileiro.

3.1.2 A participação na reforma

Um último aspecto a ser observado é o que tem levado a assegurar que há uma crise de representação e a solução para esse problema da democracia representativa seria uma maior participação do cidadão. Não se desmerece aqui a democracia participativa. Contudo, os problemas de representação não serão, necessariamente, resolvidos com a participação popular, posto que essa forma de democracia não tem a capacidade para realizar determinadas funções que são específicas à primeira. Os problemas de representação devem ser resolvidos dentro dela mesma, com ações e modificações legais que a fortaleçam. A participação seria o reforço para a democracia representativa.

Quando se refere à crise na democracia representativa, a impressão que transparece aos olhos é a de que os representantes não representam adequadamente os representados. Contudo, essa declaração tem duas possíveis interpretações: (i) a primeira é a de que os representantes não agem em defesa dos interesses dos representados, enquanto o segundo é que (ii) o representante não tem as mesmas características de pensamentos, ideológicas, sociais, enfim, não há uma identificação entre representante e representado. Salienta-se que as duas

interpretações devem ser tratadas de forma independente, pois a cada uma existem soluções diversas.

Ao argumentar que os representantes não possuem atitudes condizentes em defesa dos interesses dos representados, está se afirmando, portanto, que o fazem levando em considerações outros interesses (de um grupo específico na sociedade) ou em seu próprio interesse. Na primeira acepção, estamos diante de um problema próprio do capitalismo liberal, qual seja, o da força de grupos econômicos, erguendo-se, assim, uma política oligárquica, que por sua vez, leva à estruturação de uma democracia excludente e desigual. A solução não estaria em níveis mais elevados de participação, uma vez que o cerne jurídico dessa representação se mantém inalterado.

No segundo caso, tem-se a substituição dos interesses de toda a sociedade pelos interesses próprios do representante. Seria uma espécie de privatização da política por meio do uso de recursos públicos, gerando, inevitavelmente, pontos de corrupção. A solução, nesse caso, pode ser encontrada no aumento dos níveis de espaço e de participação, por meio de formas de controle social, bem como de mecanismos tendentes a ampliar o nível de cobrança e responsabilidade por parte dos representantes, quando no exercício de seus mandatos eletivos, como por exemplo, a possibilidade revogação de mandatos.

Por outra linha de interpretação em que os representantes não trazem consigo as características dos representados, essa é uma questão já abordada antes, qual seja, a educação para a democracia. Representação política tem como objetivo básico a expressão de todos os interesses que existem na sociedade, levando em consideração a pluralidade das pessoas, suas crenças, cultura, raças, religião etc., e não setorizar os pontos de eleitorados. Portanto, uma das funções básicas da representação democrática é abarcar todos os interesses sociais, sem possuir um interesse específico, e formular propostas para toda a população, ou seja, a não vinculação do mandato.

Por outro lado, não se pode deixar de levar em consideração que o objetivo central da representação social é canalizar os interesses de um determinado grupo, onde os trabalhadores buscam ser representados por um trabalhador; um empregador, por empresários, e assim por diante. Isso é o que acontece no âmbito dos sindicatos e entidades de classe, que devem ser portadores dos interesses do

seu respectivo grupo de representação. São os chamados grupos de pressão social. Esses representantes devem defender os interesses do seu setor.

No entanto, transportando esse ponto para o cenário político, as mesmas partes interessadas devem mudar seus objetivos específicos, posto que a representação política se destina a constituir os níveis de governo, em qualquer nível da sociedade: o olhar e o representar o todo, e não partes.

Portanto, observar a crise de representatividade, dando qualquer tipo de solução, sem antes observar os erros dentro dela, é ampliar ainda mais o espaço para cometer outros tantos erros e a perpetuação da fadada crise na Democracia Representativa.

Uma proposta seria a ampliação da participação do cidadão eleitor na tomada de decisões junto aos Poderes Executivo e Legislativo, a fim de que haja um constante chamamento de construção de participação dos verdadeiros detentores do poder soberano na administração do Brasil. O direito ao voto seria, na compreensão das pesquisas realizadas para este trabalho, um primeiro passo para a realização da plena democracia, incluindo, nesse mesmo rol de tomadas de decisões, como responsáveis diretos, também os eleitores.

Dentro dos limites impostos pela Constituição Federal de 1988, é possível realizar uma reforma política que amplie os níveis de participação popular dentro da estrutura político eleitoral. Um exemplo da atuação do eleitor seria o instituto da revogação do mandato, nos moldes das constituições latinas analisadas no segundo capítulo; outro ponto importante seria uma força limitadora quando o assunto é alteração do texto constitucional pelo poder constituinte derivado. Essa barreira de contenção da atuação parlamentar poderia vir com a ampliação dos motivos ensejadores de plebiscitos e referendos, ou seja, seria uma limitação na atuação dos representantes eleitos com o objetivo de convocar o eleitor a pensar criticamente sobre as mudanças constitucionais debatidas no Congresso Nacional.

3.2 Cenário atual nas duas Casas Representativas

O debate social surgido após as eleições de 2014, conhecida perante a Justiça Eleitoral como “Eleições Gerais” (Presidente da República, Governador de Estado, Senadores, Deputados Federais, Estaduais e Distritais), não apresentou

ainda o resultado esperado pelo Brasil, qual seja, a tentativa de moralização das campanhas eleitorais e da gestão política como um todo.

Escândalos de corrupção, principalmente sobre o financiamento privado por meio de doações às campanhas eleitorais, foram o verdadeiro motor para movimentar uma engrenagem obsoleta encontrada no Congresso Nacional.

Os diversos projetos de lei, bem como as diversas propostas de emenda à Constituição tratavam exclusivamente de pontos oriundos do Direito Eleitoral, a exemplo, do voto distrital e suas diversas ramificações e compreensões jurídicas, financiamento das campanhas eleitorais, voto proporcional e possibilidade de reeleição para os chefes do Poder Executivo.

Inicialmente, os debates estavam circunscritos, no Senado Federal a setenta e três propostas de emendas à Constituição Federal. Em tramitação na Câmara Federal, os números pareciam intermináveis, chegando à casa dos mais de 150 projetos de lei ordinária e propostas de emenda à Constituição Federal.

Contudo, no início da sessão legislativa do ano de 2015, o Congresso Nacional criou uma comissão especial para discutir uma possível reforma política. Assim, para o início dos trabalhos, foi selecionada como base a Proposta de Emenda à Constituição advinda da PEC 182/2007, de autoria do Senador Marco Maciel. Nela foram condensadas todas as possíveis modificações legais e constitucionais em um único texto. E uma das primeiras modificações ocorreu no dia 27 de maio de 2015, onde ficou aprovado o fim da reeleição para os chefes do Poder Executivo, no primeiro turno das votações na Câmara e, em 15 de julho, em segundo turno, a aprovação definitiva, mantendo o mandato do respectivo poder em quatro anos, contudo não promulgada pelo Congresso Nacional.

No que diz respeito ao financiamento das campanhas eleitorais, esse embate entre o Poder Executivo Federal, na pessoa da Presidente da República, contrária ao financiamento privado, ou seja, de recursos oriundos de pessoas jurídicas de direito privado sem vinculação legal com a estrutura pública, e o então presidente da Câmara dos Deputados, a favor desse tipo de auxílio, rendeu várias idas e vindas, até que o Supremo Tribunal Federal julgou, no dia 17 de setembro de 2015, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, procedente, em parte, o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que tratavam sobre as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. E, como não houve a possibilidade de

modulações dos efeitos dessa decisão, ela será aplicada às eleições de 2016 e seguintes.

Na sequência a essa decisão do Supremo Tribunal Federal, foi promulgada a lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015, que trata, dentre outros assuntos de cunho de administração partidária, dos incentivos da participação feminina nas agremiações políticas, a redução dos custos de campanhas eleitorais, onde o gabinete da Presidência da República vetou o financiamento oriundo de pessoas jurídicas não governamentais às campanhas eleitorais. Essa lei, em si, representa a tentativa de proporcionar paridade de armas entre os diversos partidos políticos, principalmente os de ideologia marxista, que evitam, ou mesmo não se utilizam desse expediente para as suas campanhas eleitorais.

Quanto ao sistema eleitoral para as eleições dos representantes eleitos para compor o Congresso Nacional, e por reflexividade, as assembleias legislativas e câmaras municipais, o debate gira em torno da questão: se as eleições deixarão de ser realizadas pelo método já consagrado na legislação brasileira, qual seja, o sistema proporcional puro ou passarão para o sistema distrital proporcional puro, ou misto, onde neste haveria alguma divisão para os candidatos pleitearem vagas eletivas no modo proporcional e no sistema majoritário puro. Há uma enorme resistência sobre essas modificações, pois quem já participa da regra atual do jogo não tem o menor interesse em alterar o que vigora. Seria o que se fala: uma “questão de sobrevivência política”.

Ao final dos trabalhos realizados pela Comissão Especial, foi elaborado um relatório, onde se analisaram os 159 apensos à Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 182/2007 de origem do Senado Federal, havendo a consolidação de um texto final, cuja numeração foi 113 de 2015, que iniciou seu trâmite na Câmara Federal, a qual propõe uma reforma das instituições político eleitorais, alterando os artigos 14, 17, 57 e 61 da Constituição Federal, e cria regras de transição para as adaptações necessárias a implementações das possíveis modificações constitucionais.

3.3 Propostas de Emenda à Constituição a Projetos de Lei: a consolidação da PEC nº 182/2007 e apensos, à PEC nº 113/2015

No mérito do relatório final da Comissão Especial sobre Reforma Política, chegou-se às seguintes constatações:

- a) custo exorbitante das campanhas eleitorais;
- b) excessiva influência do poder econômico e concentração de fontes de financiamento;
- c) partidos frágeis, sem coesão interna, pouco ou nada ideológicos e programáticos;
- d) transferência de votos entre candidatos de maneira que não é clara para o eleitor (vota em João” e elege “Pedro”)
- e) eleições “hiperpersonalizadas”, dissociadas de uma clara lógica partidária;
- f) número excessivo de partidos políticos representados no Congresso Nacional;
- g) distanciamento e falta de interação entre o eleitor e o seu representante – baixo sentimento de representatividade;
- h) disputa eleitoral entre candidatos do mesmo partido (“luta fratricida”);
- i) relação pouco “republicana” entre financiadores e candidatos.
- j) custo exorbitante e excessiva relevância atribuída ao papel do *marketing* eleitoral nas campanhas. (BRASIL, 2015, p. 39)

O papel crítico e de aprofundamento dos estudos visando combater a crise da democracia representativa, na visão do Congresso Nacional Brasileiro, na legislatura de 2015-2019, são apenas os pontos acima elencados. Os parlamentares não buscaram, ao menos, vislumbrar a hipótese de fazer com que a própria sociedade fosse alocada dentro das possibilidades de vinculação nas tomadas de decisão, a exemplo da inserção da democracia participativa como mais uma opção de aproximação do povo brasileiro a um espaço de debate de construção de ideias, valores sociais e democráticos para a administração do país.

O mesmo relatório centralizou seus esforços afirmando que os temas nucleares da reforma política em debate, “sem dúvida, são os sistemas eleitorais, o modelo de financiamento dos partidos e das campanhas, e o desempenho do quadro partidário brasileiro” (BRASIL, 2015, p. 40). Ou seja, o mais importante é observar se o sistema eleitoral deve ser modificado, saber como conseguir o dinheiro para as campanhas e o desempenho dos partidos políticos no Brasil. Começamos pelas explicações quanto ao sistema eleitoral.

Para a Comissão, a melhor opção de sistema eleitoral para o Brasil seria a substituição da proporcionalidade em âmbito da unidade federativa onde ocorre o pleito eleitoral pelo “distritão”, ou seja,

Sistema eleitoral majoritário, em que a circunscrição é a própria unidade da Federação. Expomos aqui, pois, os argumentos de quem defende a adoção de tal sistema, sem compromisso pessoal com tais afirmações:

O objetivo da introdução do sistema eleitoral majoritário é corrigir um dos problemas do sistema atual: em função do mecanismo de transferência de votos previsto no sistema proporcional, e principalmente em virtude da exigência de atingimento do quociente eleitoral para a disputa das “sobras”, não está assegurado que os candidatos individualmente mais votados sejam eleitos. Tal distorção acaba por gerar um sentimento de frustração por parte do eleitor, ao verificar que candidatos menos votados tenham assegurada a sua representação no parlamento em detrimento de outros candidatos individualmente mais votados. Considerando que, no sistema representativo, todo o poder emana do povo, a eleição dos candidatos individualmente mais votados assegurará que a composição do parlamento expresse a efetiva vontade popular manifestada nas urnas. (BRASIL, 2015, p. 42)

Uma modificação como essa causaria uma ruptura democrática de representação das minorias, algo imprescindível em um país de regime democrático que segue a filosofia política de soberania popular, qual seja, a proteção das minorias contra a tirania da maioria.

Segundo Sartori, o método proporcional de maior resíduo favorece partidos menores, onde, “depois da distribuição de um representante por quota, dividindo-se o número de votos pelo número de representantes, os assentos remanescentes são distribuídos pelos partidos com maiores resíduos” (1996, p. 20).

O sistema eleitoral baseado no “distritão” encerraria a ideia de resíduo, que, normalmente, no atual sistema proporcional adotado no Brasil, vai para os partidos que obtiveram menos votos, a fim de ajustar o poder de representatividade e possibilitar àqueles eleitores, voz nas Assembleias Legislativas e na Câmara Federal. Seria um verdadeiro golpe em partidos, como o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, e tantas outras legendas tidas como pequenas. Portanto, o “distritão” é uma ameaça à soberania popular e à proteção às minorias.

Quanto ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos, o Brasil contava com um sistema misto de financiamento, onde parte dos recursos são oriundos do Fundo Partidário, e outra parte das doações privadas, sejam de pessoas físicas ou jurídicas. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4650, no dia 17 de setembro de 2015, por maioria de votos, decidiu pela inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Contudo, por uma questão de estudo, é interessante apresentar as ideias conclusivas dos parlamentares sobre esse ponto específico. Para os deputados e senadores componentes da referida comissão, as

doações seriam mistas, ou seja, recursos públicos e privados, entretanto, a legislação infraconstitucional apresentaria:

- Impossibilidade de concentração de todos os recursos de campanha em poucos doadores;
- Delegação, à lei, da tarefa de fixar tetos (em números percentuais e absolutos) de doação para pessoas físicas e jurídicas, bem como dos gastos das campanhas para cada cargo; o autofinanciamento de candidatos também se submeterá a limite estabelecido em lei;
- Ampla transparência dos valores doados e da identificação dos doadores no curso do processo eleitoral;
- Vedação de arrecadação e gastos de recursos nas campanhas enquanto não fixados em lei os respectivos tetos;
- Vedação de doações de pessoas jurídicas diretamente a candidatos, com previsão de possibilidade de doação, sob restrições, apenas a partidos políticos.

Essas constatações sobre financiamento privado já se encontram na Lei nº. 9.504/1997 e nas resoluções do TSE que regulamentam as movimentações de recursos de campanha. O único ponto que não se encontra na legislação específica é a vedação de doações de pessoas jurídicas a candidatos. Ou seja, a comissão em nada acrescentou ao debate, mas apenas referendou o que já existe dentro das regras do jogo eleitoral no Brasil.

Quando o problema é o sistema partidário, a situação fica ainda mais perversa e antidemocrática, pois a comissão propõe a máxima restrição aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão. O que a comissão assevera:

Esse financiamento, contudo, quando aplicado da forma mais ampla e irrestrita possível como ocorre no sistema atual, tem incentivado a criação de novas legendas, sem identidade programática e sem relevante aceitação política na sociedade. Hoje, basta que um partido político tenha seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para que faça jus a uma parcela do Fundo Partidário, independentemente de ter participado de qualquer eleição ou de ter representante no Congresso Nacional. O que propomos é que apenas as agremiações que tenham algum apoio popular efetivo, aferido pelo resultado das últimas eleições, recebam, na proporção de sua representação parlamentar, recursos públicos para o financiamento de suas atividades. De acordo com as normas que inserimos no substitutivo, somente os partidos com pelo menos um representante no Congresso Nacional e que tenham obtido no mínimo três por cento dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das Unidades da Federação, com um mínimo de dois por cento do total de cada uma delas, terão direito a parcelas do Fundo Partidário e acesso gratuito à propaganda partidária no rádio e na televisão. (BRASIL, 2015, p. 46)

Seria uma limitação baseada na representatividade auferida nas eleições, contudo, reafirma-se conforme a crítica feita acima sobre o “distritão”: caso esse seja aprovado em conjunto com a limitação ao fundo partidário, como descrito acima, será, em definitivo, o fim dos partidos que representam as minorias, ou seja, um verdadeiro golpe contra os preceitos da soberania popular e da ideia contramajoritária de proteção dessa parcela da população brasileira, muitas vezes alijada do processo democrático de tomadas de decisões.

O fim da reeleição para cargos executivos foi outro ponto analisado e proposto pela Comissão, onde havia o retorno do texto original do § 5º do art. 14 da Constituição Federal. A justificativa para a restauração da redação do referido artigo, para o fim da reeleição, seria o fortalecimento do “princípio da igualdade de chances entre os candidatos”, onde se inibiria “o uso da máquina administrativa por parte de candidatos à própria reeleição e concentrará os esforços de governo na própria administração” (BRASIL, 2015, p. 48)

A coincidência das eleições em todos os níveis e a duração de mandato, além de um “pequeno” ajuste nas idades mínimas para poder pleitear vaga em cargo eletivo, onde para governadores, vice-governadores de Estado e do Distrito Federal, e Senadores, a idade seria de trinta anos para vinte e nove anos. E para deputados federais, estaduais e distritais, passaria de vinte e um para dezoito anos de idade. Duas perguntas devem ser feitas: o que ou quem será beneficiado com essa modificação? Onde a democracia representativa e a sua crise serão, de fato, combatidas com essa alteração? Resposta: em nada, absolutamente nada. O constituinte de 1988 levou em consideração a maturidade daqueles que pleiteiam cargos públicos, e essa modificação não acresce em nada o debate maior que é o enfrentamento da crise de representatividade na política nacional.

E, finalmente, há uma tentativa de simplificação da democracia participativa: no processo de iniciativa legislativa popular. Só! E nada mais! Senão vejamos:

Acolhendo ideia contemplada em algumas propostas e emendas em apreciação nesta Comissão, inserimos, no substitutivo, uma alteração no art. 61 do texto constitucional que reduz para quinhentos mil o número de subscrições exigidas para a apresentação de projetos de lei por parte de cidadãos. O número proposto, contemplado numa das emendas referidas, equipara-se ao exigido hoje, por lei, para a criação de um partido político, o que reputamos um parâmetro bastante razoável e criterioso que pode ser adotado também para a iniciativa popular de leis.

É de se notar que, com a evolução tecnológica, sobretudo quando universalizado o acesso a certificados digitais, o processo de conferência de assinaturas será cada vez mais simples.

A ideia é que, uma vez que as propostas terão de regular trâmite no Congresso, a população não deva depender da subscrição de um ou mais parlamentares para ter seus projetos apreciados pelo Poder Legislativo. (BRASIL, 2015, p. 50)

Nesse ponto, houve a redução para um mínimo de quinhentas mil assinaturas de apoio para a elaboração de projetos de iniciativa popular, entretanto, essa iniciativa ficaria restrita a criação de leis infraconstitucionais. A população ficaria, mais uma vez, limitada a proposições que se quedem distantes do texto constitucional, não tendo, de fato, como nos exemplos dados no capítulo 2, quando se escreveu sobre a Venezuela e o Equador, a possibilidade de o cidadão propor alterações ao texto constitucional. E mais: além de não deter esse poder soberano nas mãos, não há, também, a vedação de modificações no texto magno sem o crivo do povo, ou seja, a utilização de um mecanismo de barreira, a exemplo do referendun, sobre a convalidação das propostas de revisão e/ou modificação do texto jurídico maior nacional.

Considerações Finais

A reforma política no Brasil ainda não encontrou um rumo a ser seguido. Mesmo após os estudos e debates proporcionados pela Comissão Especial de discussão sobre esse tema, nada se mostrou como um avanço quando observado na perspectiva do novo constitucionalismo latino-americano.

Caso os textos indicados na PEC nº 113/2015 sejam aprovados, será necessário um período de observação e estudos sobre os impactos gerados no cenário político eleitoral brasileiro.

De fato, quando se lê o texto da referida proposta, não há como visualizar uma tentativa de sanar a crise da representatividade democrática que se alastra no país. E como já afirmado antes, observar a crise de representatividade, dando qualquer tipo de solução, sem antes observar os erros dentro dela, é ampliar ainda mais o espaço para cometer outros tantos erros e a perpetuação da fadada crise na Democracia Representativa.

Uma possível saída para o sistema político brasileiro seria complementada com a Democracia Participativa. Entretanto, o cuidado que deve ser tomado quando se utiliza esse tipo de democracia é não inviabilizar a representatividade democrática e, no caso dos países latino-americanos aqui percorridos, quais sejam, Venezuela e Equador, a hipertrofia do Poder Executivo, onde, nas suas respectivas constituições, há dispositivos que favorecem tal inflação de poder.

Outra cautela a ser tomada, isso quando se analisa a participação democrática, é uma construção legislativa que, de fato, favoreça a atuação dos cidadãos na medida certa, a fim de não se chegar ao que tanto se enfrenta nos países sob o regime de soberania popular: a tirania da maioria. O respeito pelos direitos das minorias deve ser uma constante dentro de um regime constitucional. E o enfraquecimento dessas proteções constitucionais fragmentaria a própria concepção do que se entende por Estado Democrático de Direito.

Por isso, esta dissertação trouxe, em seu conteúdo, a teoria do novo constitucionalismo latino-americano com o intuito de reforçar a ideia de que o direito constitucional deve ser uma das ferramentas a propiciar um esclarecimento aos

caminhos da democracia no Brasil. Caminhos esses que devem ser seguidos com o que há dentro do país, mas com as possibilidades das experiências não só europeias ou norte-americanas, mas dos vizinhos latino-americanos. Um novo paradigma constitucional, diga-se original, desafiador e autêntico, onde se busca respeitar os ideais que perfazem o próprio entendimento de nação, ou seja, as características socioculturais e econômicas do país.

Uma reforma política no Brasil não pode perder de vista a sua população, posto já passar da casa dos duzentos milhões de habitantes, a sua diversidade cultural e os seus aspectos socioeconômicos, principalmente, nos Estados mais carentes.

Outro ponto interessante, dentro da conceituação de reforma política apresentada nesta dissertação, seriam os mecanismos de proteção e correção constitucional. Levando em consideração a estruturação doutrinada por Roberto Viciano Pastor: (i) os mecanismos de propostas, de acordo com a sua doutrina, corresponderiam à participação cidadã na constituição, proporcionando o poder necessário para que, em paralelo ao exercício dos representantes eleitos, o cidadão possa propor debates sobre os diversos tipos de normas junto aos órgãos de representação; (ii) os mecanismos aprobatórios, que seriam aqueles que venham a referendar modificações no texto constitucional ou inovação de cunho de alta importância para o país; e, por último, (iii) os mecanismos corretores, enquadrando a figura do referendun revocatório que “supõe a possibilidade de que os cidadãos, cumprida a metade do mandato do cargo público para o qual foi eleito, possa apartar a pessoa do posto” (VICIANO PASTOR, 2005, p. 57).

E como já afirmado, o instrumento de revogação de mandatos, menos custoso de manejar que o próprio instituto do *impeachment*, coloca o poder soberano sempre na parte ativa dos direitos políticos nacionais. Contudo, há de se ter o devido cuidado jurídico para que não exista uma ruptura democrática contra governos que não tenham uma aprovação da maioria da população do país, principalmente em países que tenham um histórico recente de vivência dentro de princípios estatais de Direito Constitucional e sejam pouco fortalecidos na compreensão da importância da democracia para as liberdades e direitos fundamentais.

O que se espera para o futuro é um debate que compreenda as necessidades do Brasil sem perder de vista o próprio Brasil. E que a dita “mãe de

todas as reformas”, ou seja, a reforma política, não venha a atender pressões midiáticas e a política do coronelismo que há tanto tempo oprime os cidadãos deste país. Hoje, o que se discute como reforma política não passa disso: algo superficial e sem concretude, que visa o momento e não cria boas expectativas para o futuro.

REFERÊNCIAS

ALVEAR, Marco Navas. Proceso constituyente, participación y um nuevo diseño democrático em la constitución ecuatoriana actual. In: **Confluence**. Vol. 6, nº. 2, 2014, p. 94-116. Disponível em: <<http://confluence.unibo.it/article/view/4759>>. Acessado em: 30 nov. 2015.

ARISTÓTELES, Constituição de Atenas. In: **Academia Brasileira de Direito do Estado**. Disponível em: <<http://abdet.com.br/site/wp-content/uploads/2014/12/A-constitui%C3%A7%C3%A3o-de-Atenas.pdf>>. Acessado em: 26 out. 2015.

BAPTISTA, Antônio. Democracia e representação. In: **Análise Social**, vol. XLV (196), Lisboa, 2010, p. 419-514.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: Uma defesa das regras do jogo. 6ª Edição. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UNB, 1998.

BOLÍVIA. **Bolivia, características de población y vivienda**: censo nacional de población y vivienda 2012. La Paz: Instituto Nacional de Estadística, 2013. Disponível em: <<http://www.ine.gob.bo:8081/censo2012/PDF/resultadosCPV2012.pdf>>. Acessado em: 03 mar. 2016.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores**: uma gramática democrática. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial**: relatório final. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4CB4E15EB670113F94FFDF6525F20303.proposicoesWeb1?codteor=1332561&filename=PRL+1+PEC18207+%3D%3E+PEC+182/2007>. Acessado em 02 fev. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Quadro comparativo**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/174867.pdf>>. Acessado em: 02 fev. 2016.

BREWER-CARÍAS, Allan R. **Golpe de estado y proceso constituyente en Venezuela**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=182>>. Acessado em: 29 fev. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. In: **Universidade Federal de Minas Gerais** – Faculdade de Filosofia e Ciências

Humanas. Disponível em:

<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Constant_liberdade.pdf>. Acessado em: 26 out. 2015.

MORENO CRUZ, Rodolfo. Teoría del neoconstitucionalismo: Ensayos escogidos.

Cuest. Const., México, n. 23, p. 337-342, dic. 2010. Disponível em

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000200014&lng=es&nrm=iso>. Acessado em: 27 fev. 2016.

DAHL, Robert A. **La poliarquia: participación y oposición**. 3ª Ed. Madrid: Tecnos, 2009.

DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo. Em busca de legitimidade nas democracias contemporâneas. In: **Civitas: Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre: v. 4, n.2, p. 235-256, 2004.

DUSSEL, Enrique. Democracia participativa y representativa. In: **Revista Éxodo**. Espanha: Número 113, p. 31-45, abril de 2012.

ECHEVERRÍA, Julio. Plenos poderes y democracia constitucional: El caso ecuatoriano. In: **La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores**. 2010. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-446.html>>. Acessado em: 12 dez. 2015.

FRANCISCO, Muñoz Jaramillo. La coyuntura de cambio en Ecuador. In: **La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones**. Quito: Junho de 2009. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-458.html>>. Acessado em: 20 dez. 2015.

GENRO, Tarso. Decadência da democracia e reforma política. In: **Reforma política democrática: temas, atores e desafios**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/06/Reforma-pol%C3%ADtica-BAIXA.pdf>>. Acessado em: 01 mar. 2016.

GREPPI, Andrea. Derechos políticos, constitucionalismo y separación de poderes. In: **ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura**, CLXXXVI 745, septiembrenbre-octubre de 2010. Disponível em:

<<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1231/1236>>. Acessado em: 18 out. 2015.

_____. Fabricar confianza: três lugares comunes. In: **Bajo palabra**. Revista de Filosofía, II Época, nº 8, p. 215-225, 2013. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4416251>>. Acessado em: 20 out. 2015.

_____. Representación política y deliberación democrática. In: **Cuaderno Gris**, Núm. 9, pp. 147-170. Disponível em:

<https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/362/21816_Representaci%C3%B3n%20politica%20y%20deliberaci%C3%B3n.pdf?sequence=1>. Acessado em: 07

out. 2015.

GRIJALVA, Agustín. Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008. In: **La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones**. Quito. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>>. Acessado em: 20 dez. 2015.

GUZMÁN, Alfredo Ruiz. Avances en el régimen político en la Constitución de Montecristi. In: **La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e Innovaciones**. Quito. Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-455.html>>. Acessado em: 22 dez. 2015.

HELD, David. **Modelos de democracia**. 3ª Ed. Madrid: Alianza, 2012.

LAMOUNIER, Bolívar. O modelo institucional dos anos 30 e a presente crise brasileira. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 6, n. 14, p. 39-57, abril, 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000100004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 01 mar. 2016.

LEWIT, Agustín; WAINER, Luis. "La Venezuela pactada: entre el Punto Fijo y el paquete neoliberal". In: **La revista del CCC**. Janeiro/julho de 2014, n°. 20. Disponível em <<http://www.centrocultural.coop/revista/artigo/480/>>. Acessado em: 02 dez. 2015.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitucion**. Tradução: Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª Ed. Barcelono-ES: Editorial Ariel, 1976.

_____. **Political power and the governmental process**. 2ª Ed. Chicago-USA: The University of Chicago Press, 1965.

MAGDALENA, León T. El 'buen vivir': objetivo y camino para otro modelo. In: **Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local**. N°. 15. Agosto/Setembro 2008. Quito. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-460.html>>. Acessado em 14 dez. 2015.

MALDOANDO, Ana María Larrea. La Plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay. In: **Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local**. N°. 15. Agosto/Setembro 2008. Quito. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-456.html>>. Acessado em 14 dez 2015.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Volume 10. N°. 29, São Paulo, 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acessado em 13 out. 2015.

_____. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza, 1998.

_____; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. In: **Lua Nova**, São Paulo, 67: 105-138, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a05n67.pdf>>. Acessado em: 01 out. 2015.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proyecto de Constitución de Ecuador, ejemplo del nuevo constitucionalismo latino-americano. In: **IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.**, núm. 23, 2009, pp. 264-274. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A. C. Puebla, México. Acessado em: 21 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222963011.pdf>>.

_____. El novo constitucionalismo latino-americano y el proyecto de Constitución de Ecuador de 2008. In: **Revista "Alter Justitia"**, Ano 2, Nº 1, p. 17-28. Guayaquil.

_____. De punto fijo a la constituyente: los bolivarianos, entre la acción y la reacción. In: **Venezuela, a contracorriente: los orígenes y las claves de la revolución bolivariana**. Barcelona: Ed Icaria, 2010.

_____. Los nuevos paradigmas constitucionales de Ecuador y Bolivia (Internacional). In: **La Tendencia**. Revista de Análisis Político. Programa anticrisis: Legitimidad y eficacia. Quito: FES-ILDIS, (no. 9, marzo-abril 2009): pp. 37-41. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/4663>>. Acessado em: 18 nov. 2015.

MCNAMARA, Robert. **Abraham Lincoln's Gettysburg address** - Lincoln spoke of "government of the people, by the people, and for the people". Disponível em: <<http://history1800s.about.com/od/abrahamlincoln/a/gettysburgtext.htm>> Acesso em 13 out. 2015.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. A poliarquia brasileira e a reforma política: análise de uma contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 293-323, junho, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200002&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 01 mar. 2016.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2003.

MUÑOZ, Juan Pablo. Movimientos sociales y procesos constituyentes: el caso de Ecuador 2008. In: **La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores**. Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-451.html>>. Acessado em: 12 dez. 2015.

NARDIZ, Alfredo Ramírez. **Democracia participativa: la democracia participativa como profundización em la democracia**. València: Tirant lo Blanch, 2010.

_____. Los retos da la democraica: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. In: **Revista de Estudios de Deusto**. Vol. 61/1, Bilbao, Enero-Junio 2013, págs. 271-294. Disponível em: <<http://revista-estudios.deusto.es/index.php/estudiosdeusto/article/view/247/224>>. Acessado em: 24 out. 2015.

PEÑA Y LILLO, Julio. Process constituyentes em el mundo andino: Bolívis y Ecuador en perspectiva comparada. In: **OSAL**, Ano X, Nº 25, abril. Buenos Aires: CLACSO, 2009. Disponível em:

<<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal25/06pena.pdf>>. Acessado em: 11 dez. 2015

PERATTA, Pablo Ospina. Corporativismo, Estado e revolução cidadana: el Ecuador de Rafael Correa. In: **FLASCO ANDES**: Ecuador. Equador: 2008. Disponível em: <<http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1263401619.Corporativismopdf.pdf>>. Acessado em: 08 dez. 2015.

_____. Ecuador: entresijos de una encrucijada. In: **Nueva Sociedad**. Nº 213, Equador: janeiro-fevereiro de 2008. Disponível em: <http://nuso.org/media/articles/downloads/3489_1.pdf>. Acessado em 08 dez. 2015.

PETTIT, Philip. **Republicanism: a theory of freedom and government**. Oxford: Clarendon Press.1997.

_____. The power of a democratic public. In: GOTOH, Reiko; DUMOUCHEL, Paul. **Against Injustice: the new economics of amartya sen**, CUP, 2009, p. 73-93.

_____. Republican freedom and contestatory democratization. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDON, Casiano. ed., **Democracy's Value**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 163-190.

_____. Democracia e contestabilidade. In: MOREIRA, Luiz; MERLE, Jean-Christophe (orgs.). **Direito e Legitimidade**. São Paulo: Landy, 2003.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. In: **Lua Nova**, São Paulo, 67: 15-47, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a03n67.pdf>>. Acessado em: 10 out. 2015.

PISARELLO, Gerardo. **Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática**. Madrid: Ed. Trotta, 2014.

_____. Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿qué garantías? In: **Jueces para la Democracia**, nº 41, 2001, pp. 3-10. Disponível em: <www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174864.pdf>. Acessado em: 15 dez. 2015.

REFORMA POLITICA DEMOCRÁTICA. **Conheça o projeto**. Disponível em: <<http://www.reformapoliticademocratica.org.br/conheca-o-projeto/>>. Acessado em 08 dez. 2015.

RIBAS, Luiz Otavio. Reforma política: Constituinte e participação popular. In: **Reforma política democrática: temas, atores e desafios**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/publicacoesfpa/wp-content/uploads/2015/06/Reforma-pol%C3%ADtica-BAIXA.pdf>>. Acessado em: 01 mar. 2016

SANTOS, Boaventura de Souza. **La reinención del estado y el estado plurinacional**. Bolívia: Ed CENDA, abril de 2007.

SANTIAGO, Ortiz C. El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador. In: **La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores**. Março de 2007. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.htm>>. Acessado em: 10 dez. 2015.

_____. La participación, un desafío para la democracia. In: **Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local**. Nº. 15. Agosto/Setembre 2008. Quito. Acessado em: 14 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-461.html>>.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revistada**: volume 1. São Paulo, SP: Ática, 1994.

_____. **A teoria da democracia revistada**: volume 2. São Paulo, SP: Ática, 1994.

_____. **Elementos de teoría política**. Versão de Maria Luz Morán. 2ª ed. Madrid: Alianza, 2008.

_____. **Engenharia constitucional**: como mudar as constituições. Tradução: Sérgio Bath. Brasília-DF: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SCHAVELZON, Salvador. El proceso constituyente em Bolivia (2006-2009): entre al acuerdo moderado y la ruptura revolucionária. In: **OSAL**. Buenos Ayres: CLACSO-ASDI, 2010. Disponível em: <https://www.academia.edu/449393/El_Proceso_Constituyente_En_Bolivia_2006-2009_Entre_El_Acuerdo_Moderado_Y_La_Ruptura_Revolucionaria>. Acessado em: 28 fev. 2016.

_____. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia**: Etnografía de una Asamblea Constituyente. Bolivia: CLACSO-ASDI, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/2594495/El_Nacimiento_del_Estado_Plurinacional._Etnografia_de_una_Asamblea_Constituyente_Co-Edici%C3%B3n_Plural_Clacso_Cejis_Iwgia_La_Paz_2012_>. Acessado em: 28 fev. 2016.

SILVA, P. et al. Reforma política no Brasil: indagações sobre o impacto no sistema partidário e na representação. **Opin. Publica**. 2015, vol. 21, nº 1, pp. 1-32. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762015000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: 01 mar. 2016.

SIMBAÑA, Floresmilo. La plurinacionalidad en la nueva Constitución. In: **Revista del Grupo Democracia y Desarrollo Local**. Nº. 15. Agosto/Setembre 2008. Quito. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-457.html>>. Acessado em: 20 dez. 2015.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? In: **Lua Nova**, São Paulo: Nº 67, 191-228, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n67/a07n67>>. Acessado em: 13 out. 2015.

VICIANO PASTOR, Roberto. La columna vertebral de la revolución: el fenómeno participativo em la Venezuela bolivariana. In: **Venezuela, a contracorrente**: los orígenes y las claves de la revolución bolivariana. Barcelona: Ed Icaria, 2010.

_____; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latino-americano. In: **Revista General de Derecho Público Comparado**, nº 9, 2011. Disponível em:
<<http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2048%20%20Roberto%20VICIANO%20y%20Ruben%20MARTINEZ.pdf>>. Acessado em 19 nov. 2015.

VITULLO, Gabriel. Representação política e democracia representativa são expressões inseparáveis?: elementos para uma teoria democrática pós-representativa e pós-libera. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**. Nº. 2. Brasília: julho-dezembro de 2009, p. 271-301. Disponível em:
<<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/viewFile/6584/6052>>. Acessado em: 10 out. 2015.