

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA AMÉRICA LATINA:
AS CONSTITUINTES DO BRASIL E DA BOLÍVIA**

MARCO ANTÔNIO MOREIRA CARDOSO

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre
PLE

MARCO ANTÔNIO MOREIRA CARDOSO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA AMÉRICA LATINA:
AS CONSTITUINTES DO BRASIL E DA BOLÍVIA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Mariana Trotta Dallalana Quintans**

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre
PLE

MARCO ANTÔNIO MOREIRA CARDOSO

**A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA AMÉRICA LATINA:
AS CONSTITUINTES DO BRASIL E DA BOLÍVIA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dra. Mariana Trotta Dallalana Quintans**

Data da Aprovação: / / .

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2020/ 2º semestre
PLE

FICHA CATALOGRÁFICA

“Os processos hegemônicos de globalização têm provocado, em todo o mundo, a intensificação da exclusão social e da marginalização de grandes parcelas da população. Esses processos estão sendo enfrentados por resistências, iniciativas de base, inovações comunitárias e movimentos populares que procuraram reagir à exclusão social, abrindo espaços para a participação democrática, para a edificação da comunidade, para alternativas às formas dominantes de desenvolvimento e de conhecimento, em suma para a inclusão social. Estas iniciativas são, em geral, muito pouco conhecidas, dado que não falam a linguagem da globalização hegemônica e se apresentam, frequentemente, como defensoras da causa contra a globalização.”

Boaventura de Sousa Santos

RESUMO

Este trabalho tem o intuito de provocar uma reflexão sobre a construção da democracia na América Latina. A partir de um debate a respeito da disputa em torno do conceito de democracia, se constatou que este é um termo em constante mudança. Por meio do estudo de casos sobre as constituintes do Brasil (1987-88) e da Bolívia (2006-09) se analisou de que forma a participação dos movimentos sociais influenciou na construção de instrumentos contra-hegemônicos de democracia. A ampla e inédita participação de atores historicamente alijados do processo político na América Latina nos casos estudados é responsável por uma nova gramática democrática e constitucional na região. No entanto, os processos constituintes analisados são caracterizados por constantes tensões entre as elites conservadoras e as classes sociais periféricas que, no decorrer da história, provocaram avanços e limitações e provaram que a disputa pela ampliação da democracia é uma luta permanente.

Palavras-chave: Democracia Participativa; Constituinte; América Latina; Novo Constitucionalismo Latino Americano.

ABSTRACT

This work aims to provoke a reflection on the construction of democracy in Latin America. From a debate about the dispute over the concept of democracy, it has been found that this is a constantly changing term. A case study on the constituents of Brazil (1987-88) and Bolivia (2006-09) analyzed how the participation of social movements influenced the construction of counterhegemonic instruments of democracy. The broad and unprecedented participation of actors historically alienated from the political process in Latin America in the cases studied is responsible for a new democratic and constitutional grammar in the region. However, the constituent processes analyzed are characterized by constant tensions between conservative elites and peripheral social classes that, in the course of history, have provoked advances and limitations and proved that the dispute for the expansion of democracy is a permanent struggle.

Keywords: Participatory Democracy; Constituent; Latin America; New Latin American Constitutionalism.

SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO	9
II - NOTAS SOBRE A DISPUTA EM TORNO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA	16
2.1. Democratizar a democracia: as concepções hegemônica e contra-hegemônica na obra de Boaventura de Sousa Santos	20
2.2. Considerações sobre as formas atuais da democracia	25
2.2. 1. A Democracia Representativa	25
2.2.2. A democracia participativa	26
2.2.3 Democracia direta, semidireta e participativa	31
III - A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE BRASILEIRA (1987-88)	35
3.1. Democracia Participativa e a ANC	35
3.2. A instalação da ANC	46
3.3. A democracia Participativa no desenho constitucional de 1988	48
IV – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO: A EXPERIÊNCIA BOLIVIANA	52
4.1.O Novo constitucionalismo Latino Americano e o seu contexto Sociopolítico Econômico	54
4.2. Contexto latino-americano e boliviano dos anos de hegemonia neoliberal e as das lutas contra-hegemônicas	56
4.3. Os primeiros anos do governo de Evo Morales, a Assembléia Nacional e o Experimentalismo Democrático	59
4.3.1. Os Debates da ANC na Bolívia	60
4.4. Considerações sobre a democracia participativa em funcionamento na Bolívia	68
V - CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78

I - INTRODUÇÃO

Desde os primórdios da História da Civilização Ocidental, as sociedades se organizaram politicamente para discutir e deliberar sobre os aspectos mais triviais do cotidiano.¹ Este trabalho se pretende uma reflexão sobre a democracia no Brasil e na América Latina. Vivemos uma crise de legitimidade do sistema democrático representativo. Desde as jornadas de junho de 2013 isso se mostrou notório e latente no Brasil.

Este trabalho de pesquisa é fruto de uma intensa curiosidade sobre a história da América Latina e também de uma grande preocupação com os rumos da democracia num continente cuja história é marcada pela instabilidade política e por golpes de estado. No entanto, muito pouco se reflete sobre a região e sobre o sul global, ainda mais no campo do Direito, se comparado aos estudos sobre os EUA e Europa, ou seja, o norte global. Por isso, a escolha do estudo de casos do Brasil e da Bolívia. Ademais, o NCLA ainda é um movimento desconhecido pela sociedade brasileira em geral.

Para um olhar livre foi necessária uma investigação teoria democrática não hegemônica. Neste trabalho há, portanto, grande preocupação em não utilizar, ingenuamente, nenhuma falsa pretensão de neutralidade. A opção metodológica utilizada aqui é o estudo de casos feita a partir da revisão da bibliografia secundária, essencialmente. Mas, em alguns momentos, também se apoiará em fontes primárias como análise de documentos oficiais, discursos e entrevistas.

Num primeiro capítulo se buscará discutir a respeito da disputa (semântica, filosófica, ideológica, histórica e econômica) em torno do conceito de democracia a fim de introduzir a discussão sobre democracia, um conceito amplo, que teve seu conteúdo esvaziado ao longo do tempo. É necessário resgatá-lo e devolvê-lo às lutas populares.

¹ Nos idos dos séculos XV e XVI, a moderna sociedade européia, surgida do fim do longo período conhecido como Idade Média, reencontrou os escritos gregos da antiguidade e os ideais de antropocentrismo, momento no qual há uma renascença e uma redefinição dos conceitos de política e de democracia (BARBOSA, 2015).

No segundo capítulo, se abordará a experiência da Assembleia Nacional Constituinte brasileira (1986-1988) dando enfoque à participação dos movimentos sociais e a discussão travada em torno da implementação de instrumentos de democracia direta e participativa no Brasil. No último capítulo, procurei tratar sobre a experiência da Assembleia Constituinte da Bolívia (2006-2009) tomando o cuidado de destacar a ampla participação dos movimentos sociais, representados pelo bloco indígena e camponês e a sua relação com as lutas travadas contra a privatização dos recursos naturais na Bolívia no começo dos anos 2000.

Alguns questionamentos, levantados no primeiro capítulo, passarão toda essa pesquisa. Como se pode conceituar democracia atualmente? Quais as diferenças e as similitudes entre o Novo Constitucionalismo Latino Americano e o Movimento Constitucional desenhado na Constituinte Brasileira? Os movimentos constituintes, frutos de amplo engajamento e participação dos movimentos sociais, no Brasil e na Bolívia, são formas contra-hegemônicas de democracia apontadas na obra de Boaventura de Sousa Santos? Quais foram as limitações para a democracia participativa nos processos analisados? E quais as diferenças entre os dois processos de construção de democracias participativas?

A crise de legitimidade do sistema democrático nos leva à reflexão sobre os institutos que tornam possíveis maior participação do povo na vida política. Refletir sobre a crise e a ampliação da democracia a partir da análise dos processos constituintes do Brasil e da Bolívia é o ponto central deste trabalho e o que movimenta a curiosidade nesta pesquisa.

A atual Constituição brasileira de 1988 foi resultado da interação e da correlação de forças que atuaram na Constituinte. Será demonstrado como a atual ordem jurídico constitucional é também fruto da ascensão dos movimentos sociais que participaram amplamente da ANC. No mesmo passo, ainda que em contexto distinto, a Constituição da Bolívia de 2009 também é efeito de intensos embates promovidos por dois grandes blocos antagônicos que protagonizaram os debates. A ampla participação, a ascensão dos movimentos sociais também é uma característica importantíssima da Constituinte Boliviana.

Como será demonstrado, democracia, quase que por definição, é um conceito mutável e em constante disputa política e ideológica, como pensado por Laclau e Mouffe (1987 apud BARBOSA, 2015). Historicamente alvo de disputas políticas, a disputa democrática na América Latina é perseguida pelos grupos excluídos. No Brasil e no restante América Latina tentou-se a implementação da cultura europeia em condições estranhas à tradição milenar². Buscou-se a implementação de instituições, de ideias e de práticas cunhadas de democráticas.

Em toda parte, é difícil conceituar democracia. É impossível se chegar próximo à tão árdua tarefa sem entender a sua dialética e sem a sua devida contextualização. Portanto, se tentará promover uma discussão breve sobre a disputa em torno do conceito de democracia com o intuito de demonstrar que a luta por democracia é uma disputa constante e que, por muitas vezes, alijou os grupos explorados do centro das decisões políticas mais importantes.

Num primeiro momento, sucintamente, se tratará da democracia grega e romana. Num segundo momento, será discutido, muito brevemente, sobre a teoria democrática contratualista. Dialogando com a obra “Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa” (Santos, 2002), se discutirá as três ondas de democratização classificadas pelo sociólogo português. Finalmente, as atuais definições de democracia, serão abordadas tentando brevemente definir a democracia direta ou participativa e sua distinção com o modelo representativo majoritário. Assim, se chegará às concepções hegemônicas e contra-hegemônicas de democracia propostas às concepções hegemônicas e contra-hegemônicas de democracia propostas pela referida obra de Santos (2002). Esses conceitos ajudarão a entender os processos atuais de democratização na América Latina.

Quando for estudada a experiência constituinte boliviana, será verificado que a Constituição do Estado Plurinacional de 2009 é uma das mais representativas do Novo Constitucionalismo Latino Americano. Tal movimento se funda em constituições elaboradas

² Nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda, referindo-se ao processo de colonização do Brasil: “Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas ideias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”. (BUARQUE, 1995, p. 31)

através de processos constituintes dotados de ampla participação e mobilização populares, imprimindo novas dinâmicas à democracia, e apresenta textos inovadores e formalmente inclusivos em matéria de direitos e garantias fundamentais.

A Constituição Brasil de 1988 não poderá ser considerada participante desse movimento constitucional pois, apesar de anunciar um modelo com ampla participação popular na ANC, não se permitiu um maior protagonismo ao passo que o poder constituinte não foi ativado pelos cidadãos, afastando-se, portanto, do NCLA, como analisaram Roberto Viciano Pastor e Rubem Martinez Dalmau. (apud BRANDÃO, 2013).

Para Farjado³ (2011, apud Brandão, 2013) o “Constitucionalismo Pluralista” iniciado nos anos 1980 é um movimento que primeiro questionou de forma efetiva o monismo jurídico do Estado-Nação liberal⁴. Essa concepção é um modelo importado imbuído de forte carga monocultural que excluía do processo político e jurídico as mulheres, os afro descendentes e os povos indígenas.

Dentre os postulados do Novo Constitucionalismo Latino ou do “Constitucionalismo Pluralista” está, sem dúvida, a intensificação da participação popular. As ideias descolonizadoras e interculturais também aparecem nos mais diversos trabalhos sobre o assunto. Brandão, destaca que a positivação de termos como a *Pachamama* nos textos constitucionais denota a busca constante pela superação do antropocentrismo característico do velho e tradicional Constitucionalismo de herança colonial europeia. (BRANDÃO, 2013)

³ A peruana Raquel Farjado é uma autora engaja cuja preocupação fundamental é analisar a dinâmica dos povos indígenas e sua inserção no processo político constitucional em diversos países latino-americanos. De acordo com Brandão, a preocupação de Farjado consiste em combater o longo processo de invisibilidade dos povos originários nos seios das sociedades latino-americanas, seja com o etnocídio (prática de uso de violência para a eliminação dos povos tradicionais) seja por um integracionismo que, embora mais sutil, representa uma tentativa de ataque às culturas locais por meio de uma suposta tentativa de integração à “civilização”. Ainda de acordo com Brandão, para Raquel Farjado as inovações trazidas pelas reformas constitucionais recentes em América Latina se propõem a superar tanto o “Constitucionalismo Liberal Monista” do século XIX como o “Constitucionalismo Social Integracionista” do século XX, ambos de forte herança colonial (FARJADO, 2011, p. 139 apud BRANDÃO, 2013, p. 23).

⁴ Predominante desde os processos de independência dos países latino-americanos, de acordo com Farjado. (FARJADO, 2011, p. 140 apud BRANDÃO, 2013, p. 24)

Farjado (2011, apud BRANDÃO, 2013) entende o movimento como “Constitucionalismo Pluralista”. A autora divide o movimento em três ciclos de reformas constitucionais. Destaco e discorro abaixo sobre os três momentos pensados pela autora:

A. Constitucionalismo Multicultural: Neste primeiro período delimitado entre os anos de 1982-1988, o reconhecimento da Multiculturalidade e de línguas dos povos tradicionais nos textos constitucionais são as principais características presentes. São incorporadas às Constituições conceitos como diversidade cultural, reconhecimento de configuração multicultural e multilíngue, o direito à identidade cultural e a alguns direitos indígenas específicos. Todavia, nesse momento ainda não está presente a ideia de pluralismo jurídico.

B. Constitucionalismo Pluricultural: Destaca-se a forte influência do direito internacional, em especial a Convenção nº 169 da OIT e a adoção das primeiras formas de pluralismo jurídico que rompe com o monismo tradicional ao reconhecer formalmente costumes, tradições e autoridades indígenas. O período temporal destacado pela autora no qual ocorreram tais mudanças (1989-2005) coincide com a aplicação das medidas econômicas neoliberais nos países do Sul global a cargo das imposições vindas de organismos financeiros internacionais, principalmente do Banco mundial e o FMI.

C. Constitucionalismo Plurinacional: Por fim, essa terceira fase destacada pela autora representa, de maneira mais radical, a própria refundação do Estado-Nação a partir do reconhecimento e da ampla positivação dos direitos indígenas, destacados no período (2006-2009) pela adoção de conceitos como plurinacionalidade e pelo protagonismo da cultura indígena. (FARJADO, 2011 apud BRANDÃO, 2013).

Nos capítulos seguintes, se notará como os três ciclos de reformas constitucionais citados por Farjado se relacionam com as mudanças constitucionais no Brasil⁵, quando da promulgação da Constituição democrática de 1988, quando o país saiu de mais de duas décadas de regime

⁵ Brandão cita em sua tese que Farjado não aprofunda o reconhecimento das cosmovisões indígenas na CRFB/88. Na mesma tese, cita o que Ricardo Verdum argumenta a respeito da Constituição do Brasil: “Como outras Constituições latino-americanas, foram incorporadas a diversidade étnicas e os direitos específicos no novo texto constitucional, sem tocar nas estruturas políticas”. (VERDUM, 2009, p. 57 apud BRANDÃO, 2013, p. 25)

autoritário, e da Bolívia que, em 2009 também sofreu alteração em sua ordem constitucional durante o governo do primeiro presidente de origem indígena no país, Evo Morales e depois de anos de intensa mobilização popular em protesto contra medidas neoliberais implementadas no início do nosso século (FARJADO, 2011).

De modo que o fenômeno do Novo Constitucionalismo Latino Americano apareceu como resultado de uma série de lutas e de processos sociais plantados nos seios das sociedades latino-americanas (FARJADO, 2011). Será também de grande relevância neste trabalho apresentar o fenômeno político e constitucional com seus antecedentes históricos, econômicos e sociais dentro de sociedades multiétnicas e plurais para ampliada compreensão dos fatos que permitiram as comunidades locais aumentarem a sua participação e cidadania a ponto de, até mesmo, poderem estabelecer controle direto sobre suas economias ⁶

O professor Quadro de Magalhães trabalha o conceito de Democracia Consensual. De acordo com o referido professor, a democracia no Estado Plurinacional vai além dos mecanismos representativos majoritários. Não há um consenso prévio estabelecido.⁸Na Democracia Consensual, os consensos construídos são sempre provisórios, não hegemônicos e não majoritários. Não existe a necessidade da formação de uma maioria para se decidir. A Constituição e o Estado passam a atuar não como limitadora mas como promotora das mudanças

⁶ Para Santos, “tal como a cidadania se constituiu a partir do trabalho, a democracia esteve desde o início vinculada à socialização da economia. Ou seja, a tensão entre capitalismo e democracia é constitutiva do Estado Moderno, e a legitimidade deste, maior ou menor, esteve sempre vinculada ao modo mais ou menos equilibrado como o mesmo resolveu essa tensão”. (SANTOS, 2004).

⁷ Para Quadro de Magalhães, especialmente os consensos linguísticos do Estado moderno são excludentes e homogeneizantes. A modernidade buscou homogeneizar linguagens, valores e o direito por meio da imposição da violência. Assim, “a linguagem é, neste Estado moderno, um instrumento de dominação. Poucos se apoderam da língua, da gramática e dos sentidos que são utilizados como instrumento de subordinação e exclusão. O idioma pertence a todos nós e não, a um grupo no poder. A linguagem, é claro, contém todas as formas de violência geradas pelas estruturas sociais e econômicas. Logo, o diálogo a ser construído entre culturas e pessoas deve ser despido de consensos prévios, construídos por esses meios hegemônicos.” (MAGALHÃES, 2012, p. 54)

⁸⁸ Para Quadro de Magalhães, especialmente os concensos linguísticos do Estado moderno são excludentes e homogeneizantes. A modernidade buscou homogenizar linguagens, valores e o direito por meio da imposição da violência. Assim, “a linguagem é, neste Estado moderno, um instrumento de dominação. Poucos se apoderam da língua, da gramática e dos sentidos que são utilizados como instrumento de subordinação e exclusão. O idioma pertence a todos nós e não, a um grupo no poder. A linguagem, é claro, contém todas as formas de violência geradas pelas estruturas sociais e econômicas. Logo, o diálogo a ser construído entre culturas e pessoas deve ser despido de consensos prévios, construídos por esses meios hegemônicos.” (MAGALHÃES, 2012, p. 54)

desde que construídas por consensos dialógicos, democráticos, plurais e não permanentes.⁹

Refletir sobre o conceito de democracia é entendê-lo como uma disputa constante, uma luta cotidiana. Uma transformação lenta, tênue, mas constante. Conhecer os processos constituintes do Novo Constitucionalismo Latino América e brasileiro é refletir a respeito de como os processos democráticos podem germinar formas alternativas e inclusivas de democratização. Tais processos vão provar que a democracia é mais do que uma “simples obra de engenharia institucional” e sim, amiúde, constitui uma “nova gramática histórica” (SANTOS, 2002).

II - NOTAS SOBRE A DISPUTA EM TORNO DO CONCEITO DE DEMOCRACIA

⁹ Segundo Quadro de Magalhães, a democracia consensual representa verdadeira quebra do paradigma homogeneizante do Estado Moderno (Magalhães, 2012).

Conceituar democracia é um desafio quase inalcançável pois as definições de democracia foram se moldando nos mais diferentes tempos e espaços históricos e a bel-prazer do significado que lhe era dado pelas classes dominantes de cada tempo e espaço. Assim, compreende-se aqui, assim como Laclau (1987 apud BARBOSA, 2015), que democracia é uma categoria vazia, em permanente disputa, uma vez que a sua conceituação é preenchida com conteúdos e valores hegemonzados. Nas palavras de LACLAU, democracia é um significante vazio por isso comporta tantos significados. (LACLAU, 1987; apud BARBOSA, 2015).

Para Santos, houve três ondas de democracia na história da modernidade. A primeira, nos séculos XIX e primeira parte do século XX, quando ocorreu a queda dos regimes absolutistas e o nascimento das democracias liberais clássicas caracterizadas pela separação de poderes, garantia dos direitos e liberdades individuais e o voto universal exercido pelos indivíduos a partir do que considera uma formal concepção de igualdade entre os homens dentro de uma mesma sociedade política (SANTOS, 2002).

A segunda onda de democratização aconteceu entre as décadas de 1940 a de 1960 devido aos processos de ruptura com autoritarismos e com o fim das aventuras coloniais na África. Por fim, a terceira onda de democratização surgiu após a queda dos velhos autoritarismos da Guerra Fria na América Latina e no Leste Europeu onde cederam espaço à Globalização Neoliberal. A chamada Terceira Onda de democratização passou por diversas contradições, como aponta Santos. São elas: a) Uma contradição entre mobilização e institucionalização; b) Uma grande apatia política (a partir da ideia de que a cidadania apenas seria usada para a escolha de uma liderança política, esporadicamente); c) A concentração em torno de debates eleitorais, pela maneira procedimentalista de como será realizada uma eleição; d) Um pluralismo político reduzido no sistema partidário; e. Solução de demandas complexas inviabilizada (SANTOS, 2002).

O século XX foi marcado por uma intensa disputa em torno da questão democrática

¹⁰Immanuel Wallestein, de acordo com a obra de Santos, se questionava há pouco tempo o porquê a democracia haver passado de aspiração democrática para um “slogan” adotado universalmente, entretanto, vazio de conteúdo no século XX (WALLESTEIN, 2001 apud SANTOS, 2002)

(SANTOS, 2002). Duas disputas principais são destacadas neste período, conforme assinala Santos. A primeira é a concepção da Liberal-Democracia (PHERSON, 1966 apud SANTOS, 2004). Do outro lado do tabuleiro geopolítico estava a Concepção Marxista de Democracia. Para os idealizadores desta concepção, a autodeterminação dos trabalhadores no mundo laboral era o centro do exercício da soberania popular por parte dos “indivíduos produtores” (PATEMAN, 1970 apud SANTOS, 2002).

Etimologicamente, a palavra democracia significa “governo do povo”. Tal concepção linguística originária se deve aos radicais gregos “demos”, cujo significado corresponde a “povo”, e à palavra grega "Kratos" que significa “governo”. Não há grande dificuldade, portanto, em se estabelecer o significado literal da palavra democracia. Levando à risca o sentido etimológico, temos o governo do povo no qual todos os membros de uma mesma comunidade política possuiriam igualdade de voz e participação. (BARBOSA, 2015).

No entanto, veremos que a problemática filosófica acerca da concepção de democracia resiste ao passar dos séculos por não trazer respostas fechadas às aspirações em torno de um “ideal democrático”. Assim, bastam poucos questionados para fazer tremular a sólida, e, talvez, mais aceitável concepção literal de democracia, tais como: Quem é o “povo”?; Quais serão os mecanismos de participação popular? Todos os integrantes do povo têm iguais condições de participar? (BARBOSA, 2015).

A democracia grega é corrente mencionada com a origem da democracia do mundo ocidental. Conquanto, tal menção não passe de um mito, os ideais democráticos gregos influenciaram muito a ciência política ocidental e a concepção hegemônica de (1) democracia, como será visto. O regime instituído em Atenas durante o Governo de Clísteres (século VI a.c) é considerado referência de um governo que incluiu os seus cidadãos no debate político da polis. Entretanto, a democracia ateniense excluía a maior parcela da sua população, uma vez que proibía a participação das mulheres, dos escravos e estrangeiros das discussões políticas (AQUINO, 1980; apud BARBOSA, 2015).

Os filósofos gregos teorizaram como democrático a busca pela legitimação da democracia

dos “mais preparados”. Portanto, a procura por um “ideal democrático” bastante excludente. Na obra de Platão havia 3 formas de governo. A democracia, o governo do povo; a monarquia, forma de governo na qual apenas um indivíduo governa; e a aristocracia, cuja governança se daria por poucos indivíduos a praticá-la em favor dos interesses dos poucos mais ricos (BARBOSA, 2015).

Todas as formas pensadas por Platão poderiam se desvirtuar caso houvesse exageros. A democracia, se degenerada, tornara-se uma anarquia absoluta. A monarquia transformar-se-ia em tirania caso o excesso prevalecesse. Por fim, a aristocracia correria o risco de transformar-se em oligarquia. Para Platão, o governo ideal seria dependente da “virtude cívica dos bons governantes” e o povo deveria ser governado por “bons homens” que, por sua vez, se destacariam por sua notória sabedoria (BOBBIO, 1988; apud BARBOSA, 2015).

Aristóteles teorizou que o poder político soberano das cidades poderia ser exercido por um, por poucos ou por muitos dentro da ideia de “Politeia”, termo que teria o mesmo significado de Constituição. Os governantes deveriam exercer o poder político em torno do “bem comum”. Todo e qualquer desvio desse ideal poderia fazê-lo descambar para a tirania. Para Aristóteles a monarquia representava um desvirtuamento do senso de “bem comum” pois se configurava como uma forma de governo que se pretendia atender apenas o interesse de um indivíduo. A oligarquia também representava uma desvirtude pois nascera apenas para atender determinados grupos de cidadãos e seus interesses pessoais. Mesmo a democracia que, aprioristicamente, se considerava uma forma justa de governo, era desvirtuada em relação à “Polidia” pois podiam prevalecer os interesses dos mais desfavorecidos apenas (BOBBIO, 1988; apud BARBOSA, 2015).

Na República Romana, o exercício do poder político foi experimentado por um modelo que muito se aproxima - e inspira - nosso atual modelo hegemônico de democracia, representativa e hegemônica. Um representante supostamente escolhido administrava o território supostamente em nome da e para a maioria daqueles que julgava governar (BARBOSA, 2015).

Dentre os contratualistas, Rousseau foi o que mais avançou em uma teoria democrática e foi defensor de um sistema de exercício direto por parte de todos na condução dos assuntos públicos, tal como uma democracia participativa. Em “O Contrato Social”, Rousseau sustenta que

a “vontade geral” deve prevalecer e ser exercida sob o comando dos imperativos da lei. Rousseau também pensou e defendeu a igualdade material como uma forma possível de garantir a liberdade e, apenas, uma ampla participação dos cidadãos na condução da vida pública garantiria a efetivação da “vontade geral”. A administração de tal categórico seria exercida na forma de monarquia, aristocracia ou da democracia (ROUSSEAU, 1996; apud BARBOSA, 2015). O pensamento rousseauiano fica bem claro nos trechos que se seguem:

[...] Digo, pois, que outra coisa não sendo a soberania senão o exercício da vontade geral, jamais se pode alienar, e que o soberano, que nada mais é senão um ser coletivo, não pode ser representado a não ser por si mesmo; é perfeitamente possível transmitir o poder, não porém a vontade.

[...] Pela mesma razão que a torna alienável, a soberania é indivisível, porque a vontade é geral, ou não o é; é a vontade do corpo do povo, ou apenas de uma de suas partes. No primeiro caso, essa vontade declarada constitui um ato de soberania e faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou um ato de magistratura: é, no máximo, um decreto. Quando digo que o objeto das leis é sempre geral, entendo que a lei considera os vassallos em corpo e as ações como sendo abstratas, jamais um homem como indivíduo, nem uma ação particular. Destarte, pode a lei estatuir perfeitamente que haverá privilégios, mas não pode ofertá-los nominalmente a ninguém; pode a lei instituir diversas classes de cidadãos, assinalar inclusive as qualidades que darão direito a essas classes; mas não pode nomear este ou aquele para ser nelas admitido; pode estabelecer um governo real e uma sucessão hereditária, mas não pode eleger um rei nem nomear uma família real: numa palavra, toda função que se relacione com um objeto individual não pertence de nenhum modo ao poder legislativo. No tocante a esta ideia, vê-se imediatamente não mais ser preciso perguntar a quem compete fazer as leis, pois que elas constituem atos da vontade geral; nem se o príncipe se encontra acima das leis, pois que ele é membro do Estado; nem se a lei pode ser injusta, pois que ninguém é injusto consigo mesmo; nem em que sentido somos livres e sujeitos às leis, pois que estas são apenas registros de nossas vontades. Eu chamo, pois, república todo Estado regido por leis, independente da forma de administração que possa ter; porque então somente o interesse público governa, e a coisa pública algo representa. Todo governo legítimo é republicano

[...] Rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá. Contrária a ordem natural o grande número governar, e ser pequeno governado. É impossível admitir esteja o povo incessantemente reunido para cuidar dos negócios públicos; e é fácil de ver que não poderia ele estabelecer comissões para isso, sem mudar a forma da administração.

(ROUSSEAU, 1996, p. 20 apud BARBOSA, 2015, p. 16).

Antes de pensarmos os desafios da democracia na América Latina contemporânea, é importante considerar que as preocupações presentes aqui não são novas. A democracia direta foi vivenciada na polis grega e a democracia representativa foi resultado da vida política dos romanos. Vejam, portanto que, os desafios em torno da democracia são preocupações antigas das sociedades. (BARBOSA, 2015).

Na modernidade, forte vem sendo a influência ideológica dos pensadores citados neste tópico. O modelo de democracia na sua forma constituída sob o Estado Liberal nasceu em oposição ao Estado Absolutista e aos entraves à expansão do capital, quando da queda do Antigo Regime na Europa. Ganhou espaço um modelo de administração do poder essencialmente representativo, fortemente influenciado pelos ideais aristotélicos de governo pelos “homens bons” em prol do “bem comum”. No entanto, como se verá, as diversas e atuais crises do modelo liberal abriram espaço em determinados momentos para regimes autoritários. (SANTOS, 2002).

2.1. Democratizar a democracia: as concepções hegemônica e contra-hegemônica na obra de Boaventura de Sousa Santos¹¹

A crise financeira de 1929 fez sucumbir o modelo liberal de democracia e de economia no século XX. Os modelos alternativos implementaram num momento imediatamente posterior à crise financeira apresentaram respostas limitadas tanto no campo da economia quanto na política. O “socialismo soviético” e, ademais, o fascismo e o Keynesianismo (este último um modelo macroeconômico implementado em economias de mercado capitalistas que seguiam o Estado de Bem Estar Social) sucumbiram algumas poucas décadas depois. O fracasso e a queda desses modelos abriram novamente espaço para que o liberalismo político e econômico pudesse reaparecer (SANTOS, 2002).

No entanto, a naturalização da democracia neoliberal, principalmente na sua variação norte-americana rapidamente apresentou, rapidamente, questionamento e crise. Os debates em torno de uma forma que se espalhou por quase todo o mundo no final do século XX carregavam variantes presentes em diferentes países e regiões ao redor do globo.

¹¹ Este trabalho fez um diálogo com as concepções de democracia presentes na obra “Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa” organizada por Santos (2002).

¹²Há um importante debate sobre a “desdemocratização” recentemente feito por Dardot e Laval em diálogo com a obra de Wendy Brown. Para esses autores, o neoliberalismo se tornou hoje a racionalidade dominante. Os autores consideram que o neoliberalismo é um “sistema normativo que estende a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida”. Após a crise de 2008/2009, ao contrário do que foi defendido por muitos autores que preconizam o seu fim, em verdade, o neoliberalismo está ampliando a aplicação de sua lógica dominante. O sistema neoliberal está nos fazendo entrar, segundo Dardot e Laval, na “era pós-democrática” pois deixou da democracia liberal nada mais do que um envelope vazio. Ou seja, esvaziou-a de sua substância sem extingui-la formalmente (DARDOT; LAVAL, 2016).

Santos (2002), na obra com a qual dialoga este trabalho, destaca as principais características desse modelo que, segundo ele, tem em sua essência o "primado da economia" sobre toda a vida social". Destaco-as: a. Os partidos políticos a cada dia possuíam menores distinções entre si; b. financiamentos milionários de campanhas; campanhas eleitorais caracterizadas por grandes apelos midiáticos; d. substituição das ruas e dos espaços públicos pela privacidade das casas (SANTOS, 2002).

O modelo hegemônico, dominado pela primazia econômica dos mercados, rapidamente entrou em crise. O que Santos (2002) descreveu como algumas dos principais sintomas da crise do modelo de democracia liberal há alguns anos na referida obra, se apresenta, surpreendentemente, atual. O cientista político aponta para a perda de legitimidade dos governos, do legislativo e, também do poder judiciário; a desmoralização das ideologias e dos partidos políticos; crescente desinteresse eleitoral e político e a ausência de debates relevantes.

Já o conceito da teoria democrática em Rousseau e sua análise sobre natureza da soberania, comentado no tópico anterior, não se tornou hegemônico para uma concepção de democracia, participação e soberania na modernidade ocidental (AVRITZER; SANTOS, 2002). Optou-se por um modelo limitador do poder político controlado pela teoria da divisão de poderes na qual cada poder deveria ponderar sobre o outro, independente e harmonicamente, e a participação popular ficava limitada à eleição periódica e a escolha dos representantes (AVRITZER; SANTOS 2002).

Dessa maneira, o que se seguiu foi uma burocracia muito representativa do pensamento exposto por Max Weber de que, para a administração de uma moderna e complexa sociedade política apenas uma burocracia especializada e hierarquizada poderia promover respostas concretas para a organização social em sociedades civilizadas. Para Weber, uma "burocracia especializada" estaria mais apta do que os indivíduos comuns para lidar com o problema democrático na dimensão da política moderna (AVRITZER; SANTOS, 2002).

No âmago do pensamento weberiano se desenvolvera uma crítica e um contraponto aos debates da teoria democrática dos séculos XVIII e XIX. A teoria democrática compreendia o

livre debate político como parte intrínseca do processo de formação da “Vontade Geral”, como em Rousseau. Entretanto, a crítica de Weber e a sua defesa de uma burocracia especializada e hierarquizada partia do pressuposto de que o livre debate dos homens livres nos espaços públicos, muitos vezes leigos e dotado de sentimentos individuais, correria o erro grosseiro de permitir a entrada dos mais mesquinhos interesses pessoais e da manipulação geral e irrestrita no processo da racionalidade política (AVRITZER; SANTOS, 2002).

Portanto, para Weber as sociedades de massas rompem, necessariamente, com a associação entre a democracia e a participação política uma vez que tais massas sociais promoveriam inevitavelmente uma pressão irracional sobre o sistema político. (AVRITZER; SANTOS, 2002). De modo que, ao que parece, a consequência da adoção do ponto de vista da teoria Weberiana é a formação de um governo das elites.

Nessa direção, a teoria marxista ¹³ criticava a visão weberiana e obteve resposta formulada por Hans Kelsen em termos neo-kantianos. Para Kelsen, a democracia precisa ser observada como forma e não como substância. Assim, corresponde a “um conjunto preciso de valores a uma forma única de organização política”. Veja-se:

quem considerar inacessíveis ao conhecimento humano a verdade absoluta e os valores absolutos deve considerar possível não apenas a própria opinião mas também a opinião alheia. Por isso, o relativismo é a concepção do mundo suposta pela ideia de democracia... A democracia dá a cada convicção política a mesma possibilidade de exprimir-se e de buscar e de buscar o ânimo das honras através da livre concorrência. Por isso, o procedimento dialético adotado pela assembleia popular ou pelo parlamento na criação de normas procedimentais esse que se desenvolva através de discursos e réplicas, foi oportunamente conhecido como democracia. (KELSEN, 1929, p. 105-106 apud AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 44).

Entretanto, na segunda metade do século XX, as burocracias foram se consolidando com a implementação do “Welfare State” no sistema europeu de países, na medida em que as funções dos Estados foram crescendo. Nesse momento, Norberto Bobbio radicaliza a visão teórica

¹³ Os marxistas criticavam justamente a democracia ser pensada em termos de sua forma e não de sua substância. De acordo com Santos, as concepções hegemônicas na teoria democráticas surgiram do embate dos marxistas com a concepção cunhada por MacPherson como “Liberal-democracia”. (MACPHERSON, 1966 apud Santos, 2002). Para os marxistas, a concepção de democracia é compreendida pela autodeterminação no mundo do trabalho no qual a soberania popular seria pautada por cidadãos entendidos como indivíduos produtores (PATEMAN, 1970 apud SANTOS, 2002).

weberiana ao afirmar que dentro de uma complexa sociedade de mercado e de bem estar social, os membros da comunidade política devem abrir mão das decisões políticas em favor das burocracias especializadas, sejam públicas ou privadas. Veja-se:

à medida que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada e planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas exigem, por sua vez, expertos, especialistas... Tecnocracia e democracia são antiéticas: Se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível de que venha a ser o cidadão comum (BOBBIO, 1986, p. 33-34 apud AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 47).

Deste modo, percebe-se que a concepção majoritária ou hegemônica de democracia é exclusiva. Não apenas no norte global, mas também ao sul econômico do globo, fundamenta-se em razões de ordem técnico-científica, centralizada na lógica do voto universal e periódico e parece excluir do centro dos debates a maior parte dos participantes: mulheres, negros, periféricos indígenas.

Em contraposição, na segunda metade do século passado, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, o mundo assistiu ao surgimento de novos modelos de democracia. Como concepções distintas, elas foram interpretadas como formas alternativas às tradicionais concepções hegemônicas.

De acordo com Santos e Avritzer (2002), essas novas concepções não romperam com o procedimentalismo Kelseniano. Deste modo, o que constatam é que a preocupação principal presente na teoria hegemônica de democracia é a mesma das teorias contra hegemônicas surgidas na segunda metade do século passado. Entretanto, tal preocupação recebe uma resposta diferente: ela nega “as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizantes de organização de sociedade, reconhecendo a pluralidade humana” (SANTOS; AVRITZER, 2002).

De acordo com os autores, o problema da democracia nas concepções não hegemônicas está “estritamente ligado ao reconhecimento de que a democracia não constitui um mero acidente ou a simples obra de engenharia acidental” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 51). Esse novo entendimento em torno da democracia está presente em obras de Lefot (1986 apud AVRITZER;

SANTOS, 2002), Castoriadis (1986 apud AVRITZER; SANTOS, 2002), e Habermas (1995 apud AVRITZER; SANTOS, 2002), no norte global; Lecher (1988 apud AVRITZER; SANTOS, 2002), Nun (1994 apud AVRITZER; SANTOS, 2002) e Bóron (2000 apud AVRITZER; SANTOS, 2002) no lado sul político do Globo. Para os referidos autores, o reconhecimento não se dá apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum, como presente nas obras de Schumpeter, Downs e Bobbio (apud AVRITZER; SANTOS, 2002).

O que se tem, verdadeiramente, é uma “nova gramática social e histórica”. Santos e Avritzer estabelecem um ponto de distinção teórico fundamental ao destacarem que “trata-se de perceber que a democracia é uma forma sócio-histórica e que tais formas não são determinadas por quaisquer tipos de leis naturais”. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51). Assim, a democracia nunca se encaixaria numa forma estática, tal como se fosse uma fotografia; implica numa “ruptura com as tradições estabelecidas e tentativas de instituições de novas determinações, novas normas, novas leis” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.51). Destarte, destacam na passagem de Castoriadis, uma crítica à concepção hegemônica de democracia “alguns pensam hoje que a Democracia ou a investigação racional são autoevidentes projetando, assim, de maneira ingênua a excepcional situação de sua sociedade para a história em seu conjunto” (CASTORIADIS, 1986, p. 274; apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

Os movimentos sociais desse período histórico têm destaque fundamental na institucionalização da diversidade cultural. A partir da Teoria dos Movimentos Sociais (1) os autores destacam que a política é um debate incessante de um conjunto de significações culturais e que tal disputa levou à ampliação do campo político, havendo uma batalha pela ressignificação de práticas (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 1988; apud SANTOS; AVRITZER, 2002). Portanto, os movimentos sociais, no sul da Europa e, principalmente, na América Latina, no momento da redemocratização, estavam inseridos nas comunidades de modo a promoverem a ampliação do político, transformação de práticas dominantes, a disputa pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos.

Assim, a redemocratização de fins do século XX foi marcada pela inserção de novos atores sociais na política e instaurou uma disputa pela ressignificação do conceito de democracia. Além

do mais, permitiu a constituição de nova gramática social ao recolocar na agenda política corrente três questões fundamentais: O procedimento e a participação social, a redefinição sobre adequação da solução não participativa e burocrática ao nível local e o problema da relação entre representação e diversidade cultural e social (SANTOS; AVRITZER, 2002). Todos esses aspectos serão analisados neste trabalho quando se tratará sobre os processos da democracia participativa nos debates que precederam à promulgação da Constituição do Brasil de 1988 e na experiência democrática do Novo Constitucionalismo Americano na Bolívia.

2.2. Considerações sobre as formas atuais da democracia

2.2. 1. A Democracia Representativa

Muito embora o senso comum sobre a tradicional forma de democracia possa partir de uma concepção quase inseparável da representação como um instrumento de exercício da soberania popular dentro de um espaço democrático mais complexo, a concepção de democracia tem um local e um tempo distinto de formas de representação.

Enquanto o conceito de democracia fora utilizado pela primeira vez nas cidades-Estado da Grécia Antiga, a ideia de representação enquanto prática política remonta a uma época muito mais próxima à modernidade. No exemplo dado pela cientista política Hanna Pitkin (1967 apud SILVA, 2015) os reis ingleses já haviam introduzido a representação quando foi preciso designar delegados para o recolhimento de impostos no vasto império inglês. Não era por menos tamanha a vastidão do império “onde o sol nunca se põe”, como ficou conhecido o britânico. Rousseau, por sua vez, em seu clássico “Do Contrato Social” publicado em 1762, destacou que a representação remontava a uma ideia da idade média. Portanto, segundo o pensamento rousseauiano, sequer no Império Romana se sonhou com qualquer tipo de concessão que permitisse ao povo ser representado:

Nas antigas repúblicas e até nas monarquias, jamais o povo teve representantes: não se conhecia essa palavra. É singular que em Roma, onde os tribunos eram tão sagrados, não

se tenha nem sequer imaginado que eles pudessem usurpar as funções do povo e que, no meio de uma multidão tão grande, nunca tenham procurado realizar por iniciativa própria um só plebiscito. (ROUSSEAU, 2011, p.151)

Apenas com as relações contraditórias entre o parlamento ascendente e os interesses monárquicos do Rei e, mais tarde, com as revoluções burguesas do século XVIII na Europa, a ideia de eleição de representantes diretamente escolhidos pelo povo representou certo ímpeto democratizante. Ainda que conciliatórios como nos países que adotaram o Despotismo Esclarecido. Todavia, logo surgiram dificuldades para se colocar em práticas tais ideais, até então, revolucionários.

Havia a crença de que, se se permitisse um direito latente de voto para a grande maioria do povo, ocorreria um grande processo de democratização. Nota-se, contudo, que essa crescente reivindicação de voto e de representação/participação florescia em grandes Estados-Nação onde já se tinham consolidado práticas não democráticas. Por mais viva que estivesse a esperança do novo e do revolucionário, o que se consolidou teve muito do velho. O direito de voto e de representação foi utilizado para bloquear o sentimento democratizante e para controlar qualquer avanço que pudesse eclodir das classes sociais mais baixas (BARBOSA, 2015).

2.2.2. A democracia participativa

Parece-se que, tal como é difícil conceituar democracia, a tarefa de conceituar democracia participativa, conceito chave neste trabalho, também é árduo. Assim, sem pretensão de tecer um longo debate sobre o tema, se abordará algumas definições e correlatos importantes. Pode-se entender o termo como uma expressão cujo significado se encontra em constante mudança. Ademais, a própria crise do modelo liberal representativo provocou a reflexão na direção de substituição ou algum complemento deste modelo, uma vez desmoralizado (BARBOSA, 2015, p. 33).

Para Barbosa (2015), a democracia participativa representa o empoderamento dos cidadãos uma vez que pressupõe a fiscalização e o controle constante destes sobre os seus

respectivos governantes e representa, ao mesmo passo, um “processo contínuo de consciência política propositiva pelo cidadão que vai adquirindo maior protagonismo na vida política do país” (BARBOSA, 2015, p. 33-34). Ainda de acordo com a tese de Barbosa, o modelo de democracia representativa liberal, que durante a maior parte do século XX foi considerado o modelo ideal, - ele que melhor representava os ideais do liberalismo político clássico de “liberdade e igualdade” - seria o verdadeiro e único conceito de democracia, entrou em crise (BARBOSA, 2015).

Todavia, Barbosa (2015) faz uma diferenciação da democracia participativa da democracia direta e da participação cidadã. Assim, não obstante o controle por parte do povo ou a consulta popular meramente consultiva. É necessário que haja a tomada de decisões com a intervenção efetiva dos cidadãos ou que a consulta influa nas decisões tomadas pelo Estado. Deste modo, para Barbosa, a democracia representativa pode ser compreendida como “um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através dos canais de discussão e decisão” (BARBOSA, 2015, p. 35). Portanto, busca superar a dicotomia entre representados e representantes (BARBOSA, 2015).

Um dos pontos centrais colocados por Santos (2002) a respeito da proposta de democracia participativa é a qualificação do termo representação. Numa sociedade capitalista onde predomina o individualismo como concepção do mundo e da política, para o liberalismo o voto é central. E através dele, esporadicamente, se dá a participação. No entanto, Santos chama a atenção à natureza do voto quanto a sua efetiva contribuição dentro do sistema político. Considerado sagrado e símbolo no liberalismo político, Santos questiona se não seria, em realidade, um cheque em branco dado a uma classe política dominante. Esta, uma vez eleita pela confiança do voto em eleições esporádicas dentro de um calendário eleitoral, gozam de autonomia nas decisões políticas durante o tempo todo de seu mandato (SANTOS, 2002, p. 658).

Deste modo, de acordo com o referido autor, teria-se um dado quadro de passividade dos eleitores em oposição à extrema atividade monopolizada pela elite governante. Nessa esteira,

ainda de acordo com Santos, as teorias políticas contemporâneas consideram a apatia do eleitorado (ou seja, os votos em brancos e as abstenções) como um sintoma de “amadurecimento” político de uma sociedade (SANTOS, 2002, p.658). A “automatização do político” numa sociedade é, para Santos, um elemento típico do capitalismo pela sua aparência de “troca de iguais” posta na relação “capital-trabalho”, liberando, assim, “o político para um universo de ‘iguais perante a lei’” (SANTOS, 2002). Além do mais, a grande mídia cumpre um papel preponderante de tratar a política como uma “empresa”, desmoralizando a política diante dos eleitores. Frequentemente, tratando-a como “corporativa”, “incompreensiva” e “incompetente” enquanto passa a imagem de que o “mercado” seria racional, em oposição. Favorece, dessa maneira, o grande capital privado e “sua lógica mercantilizadora e de maximização incessante dos lucros” (SANTOS, 2002, p. 659).

Todavia, Santos defende que as experiências de democracia participativa buscam romper com essa lógica individualista e lucrativa, que chama de “círculo vicioso”, para resgatar a dimensão pública e cidadã da política. Porém, ele destaca que essas iniciativas costumam acontecer em alguns sentidos diferentes. Daí menciona que, muitas vezes, as experiências de democracia participativa se constroem em forma de mobilização popular interessada na efetivação de políticas públicas (saúde, saneamento básico e segurança pública, dentre outros) como demandas que são levadas aos poderes (aos parlamentos ou ao executivo) e que servem como uma maneira de pressionar o bom funcionamento da democracia representativa. Por outro lado, outras experiências vão além e procuraram propor alternativas às formas representativas de organização do sistema político. Como exemplo dessas últimas experiências, temos o orçamento participativo (SANTOS, 2002).

Para Santos, as experiências chamadas de democracia participativa, às vezes, se opõem e, em outras, complementam a democracia participativa. Desta maneira, essas experiências, destaca, “tratam-se de experiências políticas de afirmação do Estado de direito como planejamento territorial, de ‘responsabilidade social’ de empresas, de participação de mulheres na luta política, de democracia participativa em suas formas clássicas ou de orçamento participativo, de afirmação de direitos sociais” (SANTOS, 2002, p. 657). Por isso, uma vez que há maior reivindicação de direitos que, muitas vezes, garantidos formalmente, são negados

sistematicamente na prática. O que se tem é a busca de políticas que aprofundem a relação entre os cidadãos e os poderes políticos (SANTOS, 2002).

Em seguida, Santos (2002) coloca que a maior novidade, em termos de política de participação, vem das propostas democráticas que buscam reformar o Estado pois mexem com temas essenciais dos modelos existentes que pressupõe separação entre governantes e governados. Assim, pode-se notar que experiências de democracia participativa da ANC no Brasil ou a refundação do Estado na Bolívia podem se constituir exemplo de como a democracia representativa e hegemônica pode conviver, paralelamente, com as formas contra-hegemônicas e participativas.

Nos dias atuais a teoria democrática concebe a noção de participação política como sendo uma expressão dos deveres políticos e dos direitos legais e constitucionais daqueles legitimados, ou seja, os cidadãos para a eleição de governos representativos e para assegurar o bom funcionamento democrático desses governos. (ALMOND; VERBA, 1963; MEBRACH, 1965 apud SANTOS, 2002).

No entanto, Santos argumenta que os processos de redemocratização do final do século XX em diversos países, inclusive no Brasil – o que ele conceitua como “Terceira Onda de Democratização” - , representa “a constituição de um ideal participativo e inclusivo” e que “incorporara elementos de instituição da participação” (SANTOS, 2002, p.57-58), uma vez que os movimentos sociais reivindicaram o direito de participar, principalmente, nas decisões em nível local (SANTOS, 2002).

Segundo o sociólogo, durante o processo de democratização no Brasil emergiram atores comunitários de modo semelhante a ideia de “direito de ter direitos” (SADER, 1988: DAGRINO, 1994 apud SANTOS, 2002). Deveras, como veremos, a “experiência constitucional brasileira, o período da transição do regime autoritário, instalado em 1964, para um regime democrático foi palco de intensa discussão sobre inúmeras possibilidades de democracia e participação política” uma vez que “a atuação de movimentos sociais, (...) serviu como instrumento de pressão para a inclusão, no RIANC, de mecanismos de participação

popular no processo de elaboração da Constituição”. (CARDOSO, 2016, p. 18)

Destarte, o que se tem nos processos de redemocratização é uma ampliação da “percepção da possibilidade de inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão” (SANTOS, 2002 p.59). É interessante notar que, à ampliação da participação, se segue a inclusão de temas historicamente ignorados. Santos fala na redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local. (SANTOS, 2002, p. 59) A propósito, podemos mencionar a redefinição do Estado na Bolívia a partir da inclusão da epistemologia indígena e campesina e a intensa participação e ascensão dos movimentos sociais quando da ANC brasileira, como exemplos. Nessa direção:

participar significa influir diretamente nas decisões e controlar as mesmas (...) Se estamos em uma nova fase do país, é possível e preciso que o movimento comunitário avance e influa diretamente: apresentando propostas e discutidas e definidas pelo movimento sobre o orçamento [público] (UAMPA, 1986: SILVA, 2001, p. 122 apud SANTOS, 2002, p. 58)

No sistema capitalista se combinou e se consolidou a concepção hegemônica de democracia. Esta é, nas palavras de Santos, “a concepção liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo” (SANTOS, 2002, p. 59). Percebe-se que essa estabilização balança em duas direções: A primeira é a prioridade que é conferida à acumulação de capital em relação à distribuição social. A segunda é a limitação cidadã, individual ou coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” o regime com excessivas demandas sociais que podem colocar em perigo a primeira via (SANTOS, 2002). Portanto, nota-se o porquê, no capitalismo, a democracia representativa é preferida frente a quaisquer formas ampliadas de exercício do poder político.

O intenso debate que se travou na ANC brasileira do último período ditatorial representou a ascensão dos movimentos sociais que trouxeram aos debates constituintes diversas reivindicações populares que influenciaram na construção da nova ordem social e constitucional nos anos que se seguiram ao de 1988. Em “Democratizar a Democracia”, Avritzer se refere à ANC brasileira com processo no qual “aumentou a influência de diversos

atores sociais nas instituições políticas através de novos arranjos participativos” (AVRITZER; SANTOS, 2002, p.65). Desta maneira, destacam:

o artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciativa de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social (AVRITZER; SANTOS, 2002, p. 65)

2.2.3 Democracia direta, semidireta e participativa

Muitos autores do Direito Constitucional fazem distinções em torno do conceito de democracia participativa, que por vezes também tratam como democracia direta e semidireta. Este é um dos conceitos mais disputados, como já vimos. Para Rubens Pinto Lyra, trata-se de um dos mais elásticos conceitos da ciência política. Para José Afonso da Silva, democracia é um conceito histórico que pode ser entendido e conceituado, apenas, dentro do modelo de convivência social que determinada sociedade adota (SILVA, 2000 apud MACEDO, 2008).

Concordo ainda quando o referido autor classifica a democracia como sendo o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, o que segundo a sua visão, seria a concepção ideal de democracia participativa (SILVA, p. 138 apud MACEDO, 2008).

De acordo com o referencial teórico e ideológico a concepção ideal de democracia participativa pode variar bastante. Tem-se, por exemplo, que para Maurice Duverger (apud MORAES, 2005 apud MACEDO, 2008, p. 182) a concepção ideal é a de um “regime no qual os governantes são eleitos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres”. Esta concepção é, via de regra, mais afinada com a concepção liberal de participação. Basta haver eleições livres e a legitimação popular para que esteja garantida a legitimidade da participação. Veja que não há, portanto, uma preocupação com os resultados buscados pela democracia, que é “exatamente o bem comum, o governo a favor do povo” (MACEDO, 2008, p. 182).

Por sua vez, o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello nos oferece um conceito um tanto

mais amplo que, se afastando da conceituação liberal, preocupa-se com os aspectos formadores da democracia, por exemplo, com aqueles referentes a seu exercício e às formas de realização e, ademais, os resultados a serem alcançados. Deste modo:

dita expressão reporta-se nuclearmente a um sistema político fundado em princípios afirmadores da liberdade e da igualdade de todos os homens e armado ao propósito de garantir que a condução da vida social se realize na conformidade de decisões afinadas com tais valores, tomadas pelo conjunto de seus membros, diretamente ou por meio de representantes seus livremente eleitos pelos cidadãos, os quais são havidos como titulares da soberania (MELLO, 2001 apud MACEDO, 2008, p. 182).

Sendo a democracia um conceito histórico cujo sentido é atribuído pelas circunstâncias e pela sociedade e pela própria história, chamamos de democracia tanto aquela forma de democracia da cidade-Estado grega como a forma de governo elitista da burguesia implementada “sob o discurso da representatividade, da universalidade e do proveito comum” (MACEDO, 2008, p. 130). Ainda segundo o aludido autor, a teoria política tradicional costuma classificar democracia como indireta ou representativa e direta e semi representativa, esta última chamada de participativa. Veja-se algumas dessas considerações.

A democracia direta é, segundo José Afonso da Silva, aquela na qual o povo exerce, por si, os poderes governamentais. Assim, o cidadão deve definir, de forma direta, cada assunto por meio do voto, da participação, seja administrando, julgando ou legislando (SILVA, 2000 apud MACEDO, 2008).

O modelo participativo é defendido através do argumento de que o modelo representativo não é suficiente, e seria mesmo até incapaz, para defender os interesses das maiorias. Nesse sentido, advoga-se que as elites políticas eleitas não fazem parte da parcela populacional que as elegeu. Em oposta direção, muitos veem a democracia participativa como uma utopia vaga num horizonte distante. Argumentam que esse modelo não é enquadrável para uma população grande na qual podem aparecer desafios demais como os de ordem técnica e práticas; numa sociedade tão complexa, impossível seria tomar decisões que exigissem ação rápida e urgente. Além do mais, haveria a possibilidade de o bem comum ser distorcido por influências de natureza carismáticas (MACEDO, 2008, p. 183).

Já a democracia indireta ou representativa corrigiria as distorções apontadas pelos críticos do modelo participativo. Nessa direção, Norberto Bobbio defende que a democracia participativa representa o sistema no qual as deliberações referentes à coletividade são tomadas por agentes eleitos com essa finalidade por essa mesma coletividade. Os agentes seriam além de legitimados pela expressão de preferência do voto popular, também capacitados para exercerem a política. Essa defesa é típica do liberalismo político. Segundo esses autores, o conceito de cidadania é restrito e individual, limitado, na prática, ao direito de voto (MACEDO, 2008).

Esse é a concepção de democracia indireta. Seus pressupostos de funcionamento se fundam na crítica feita pelos liberais aos defensores da democracia direta. Para eles, existe uma incapacidade do povo para tomar decisões que se referem ao governo do Estado, uma vez que elas são, inerentemente, dotadas de complexidade. Ademais, não se pode operar um sistema direto num contexto de uma população caracterizada por sua grande dimensão. Portanto, defendem que as decisões serão melhor tomadas uma vez gerenciadas por agentes “aptos” e dotados de “racionalidade”. Estamos diante da defesa do sistema burocrático de Max Weber. Segundo esse sistema, os representantes mais “aptos e racionais” poderão escolher melhor os rumos de um país ou do mundo pois mais capacitados para essa tarefa (MACEDO, 2008, p. 184).

Desta maneira, a democracia indireta é caracterizada por um conjunto de instituições voltadas ao sistema de representação, por um processo político que se opera por meio do sufrágio universal, das eleições, dos partidos e do mandato eletivo. Outorgando o poder político ao representante, a eleição é o momento máximo da democracia liberal (MACEDO, 2008). Após a ocorrência da eleição, a classe política é que passaria a dominar, havendo, cada vez mais, uma desvinculação entre representantes e representados. Portanto, como já mencionado neste trabalho, esse modelo de democracia amplamente adotado e difundido, entrou em crise devido, sobretudo, ao problema da legitimidade.

O modelo participativo de democracia é uma alternativa às formas excludentes e hegemônicas uma vez que tenta romper com uma visão homogeneizante de sociedade ao

reconhecer a pluralidade humana. Tal modelo busca romper com a lógica individualista da racionalidade neoliberal resgatando, assim, as noções de cidadania e de coletividade. Ademais, incluem atores sociais historicamente alijados do processo político (SANTOS, 2002).

Na Assembleia Nacional Constituinte Brasileira de 1987/1988 não houve eleição para uma constituinte exclusiva. O texto constitucional não foi levado para a ativação via plebiscito popular como nas constituintes do “Constitucionalismo Pluralista”. No entanto, registrou-se uma intensa mobilização social naquele momento. O processo constituinte foi o marco de uma “nova gramática por democracia no Brasil” tanto do ponto de vista da participação popular quanto da previsão de dispositivos que contemplaram instrumentos da democracia participativa (BRANDÃO, 2013).

III - A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE BRASILEIRA (1987-88)

3.1. Democracia Participativa e a ANC

Embora quando se olha para trás na história brasileira o que se costuma ver são processos políticos nos quais a maioria da população brasileira estava distante e alijada, a movimentação popular que se seguiu ao fim da ditadura militar burguesa em meados dos anos 1980 nos revela uma ANC que contou com um profícuo debate e um alto nível de participação popular através de organizações e dos movimentos sociais que ativamente procuraram inserção. Apesar de o processo constituinte de 1987-88 ter contado com projeto prévio, o seu Regimento Interno (RIANC) terminou por permitir a realização de audiências públicas, apresentação de sugestões e de emendas populares ao Projeto de Constituição (CARDOSO, 2016).

Os debates que antecederam a Constituição de 1988 foram polarizados por dois blocos antagônicos: os conservadores e os progressistas. No entanto, toda a sociedade civil acompanhou com muita atenção o processo decisório da ANC e exerceu sobre ela “profunda ingerência” “especialmente quanto às possibilidades de participação popular no processo de elaboração da Constituição” (CARDOSO, 2016, p.15). Ingerência e influência também vieram de outros inúmeros atores endógenos e exógenos que participaram dos foros decisórios. Portanto, fruto da intensa participação de diversos atores sociais, restou consagrada a participação popular como princípio fundamental da legitimidade política no artigo 1º, § único, CRFB/1988 quando prevê que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (CARDOSO, 2016, p.15).

Para a melhor compreensão do momento pós-Constituição será preciso voltar um pouco e fazer uma breve nota sobre o momento histórico anterior. Desde o golpe de estado de 1964, o Brasil havia rompido com o sistema democrático. As mazelas deste período fizeram parte dos debates da ANC e estão presentes até os dias atuais. Em 1970, ocorreu o primeiro pedido formal para uma Constituinte. Naquele momento, o partido de “oposição consentida” ao regime militar, o MDB, fracassou nas eleições e abriu um caminho nacional de ruptura com o regime e convocação de uma constituinte que ficou registrada na conhecida “Carta de Recife” (MICHELES, et al., op. cit., p.22 apud CARDOSO, 2016).

O General Geisel foi eleito presidente da república pelo colégio eleitoral e iniciou um período de flexibilização do regime conhecido como “distensão lenta, gradual e segura” rumo à

uma “democracia relativa”. Ao mesmo tempo, depois de anos de ilegalidade e de violenta repressão, os movimentos sociais brasileiros começavam a se reorganizar. Flávio Bierrenbach, definiu essa época como: “um conjunto de entidades que passaram a atuar politicamente, de forma cada vez mais intensa, funcionando para a coletividade como uma espécie de circulação periférica, já que os principais canais de participação – os partidos políticos e o parlamento – estavam parcial ou totalmente obstruídos”. (BIERRENBACH, 1986, p.50 apud CARDOSO, 2016, p. 24).

Muitos movimentos sociais surgiram neste período, cada qual com distinção entre si mas tendo em comum no seu aparecimento, como registrou Florestan Fernandes, “instituições e organizações que interferem ativamente sobre as iniquidades humanas” (FERNANDES, 2014, p 20-21 apud CARDOSO, p.25). Pode-se mencionar: “A Confederação Nacional dos Bispos, as comissões de justiça e paz, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), as comissões de fábricas, as associações de bairros, os indígenas, os negros, as organizações de favelados e moradores de rua, as mulheres, os movimentos pela liberdade sexual e as ‘organizações de vanguarda dos espoliados da terra’”. (FERNANDES, 2014, p. 20 e 21. apud CARDOSO, 2016, p.25).

Marco significativo deste período foi a leitura, no dia 08 de agosto de 1977 da “Carta aos Brasileiros” pelo jurista Goffredo Teles Júnior diante de uma multidão reunida no pátio da Faculdade de Direito da USP. A difusão daquelas ideias representou um momento importante no processo de reabertura democrática e chamava a nação à convocação de uma ANC (CARDOSO, 2016). Assim, destaca o professor Paulo Bonavides sobre o que se seguiu à leitura daquele documento histórico:

Desde então inumeráveis organizações civis, entidades populares, órgãos de imprensa, estudantes, advogados, professores, trabalhadores e políticos de oposição, atuando já no clima de distensão, não cessaram de requerer a volta de um regime marcado pela confiança e credibilidade nos poderes de governo e na investidura legítima de seus titulares (BONAVIDES, 2004, p.452 apud CARDOSO, 2016, p. 26).

O presidente Geisel terminou seu mandato assinando a revogação do banimento de 126 brasileiros e do AI-5. Em seguida, tomou posse na presidência da república João Baptista

Figueiredo, o último dos generais da ditadura militar (1964-85). Figueiredo prometeu dar continuidade ao processo de “abertura democrática” (BONAVIDES, 2004, p.452 apud CARDOSO, 2016). O ano de 1978, anterior à posse de Figueiredo, foi marcado por uma campanha pela anistia ampla, geral e irrestrita e de greves volumosas, lideradas por Luiz Inácio Lula da Silva. (PILLATTI, 2001, p. 101 apud CARDOSO, 2016)

No entanto, a campanha pela convocação de uma assembleia nacional constituinte, foi adiada quando uma outra pauta entrou na agenda política brasileira: a campanha por “Diretas Já”. Trata-se da campanha por eleições diretas para presidente da república desencadeadas por um cenário no qual a prioridade institucional restringiu-se à “democracia formal”, influência das primeiras eleições para governadores desde 1965 cujos resultados foram vitoriosos para os partidos opositores ao regime militar em 1982. (CARDOSO, 2016). Portanto, acredita-se que a concentração de esforços na campanha por eleições diretas que levou milhões de brasileiros às ruas tenha postergado a convocação de uma ANC em 5 anos. (CARDOSO, 2016)

Alguns anos mais tarde, sob influência da campanha das “diretas já”, formou-se a “Aliança Conservadora” configuração consubstanciada no apoio do Movimento Frente Liberal (de dissidentes do governo) a Tancredo Neves (PMDB), o que culminou na sua eleição para presidente pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985. Segundo Cardoso “A Aliança Democrática tinha o objetivo de preparar e pautar o caminho da transição então em andamento, de modo a manter a essência e as estruturas do Poder do regime militar no âmbito do novo regime constitucional” (CARDOSO, 2016, p. 29). Neste sentido, destaca que a Aliança representava uma reação das elites conservadoras” (CARDOSO, 2016).

Entre 1985 e 1987, a campanha pela convocação da ANC intensificara-se. Tancredo Neves, primeiro presidente civil eleito no Brasil em mais de 3 anos de ditadura¹⁴ deixou claro num discurso no congresso nacional a sua intenção de convocar uma Constituinte. Enquanto isso, diversos anteprojetos e propostas constitucionais estavam sendo elaboradas e entregues ao

¹⁴Cf. AGÊNCIA BRASIL. **Eleição de Tancredo faz 30 anos e continua influenciando política brasileira.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-01/eleicao-de-tancredo-completa-30-anos-e-continua-influenciando-politica>> Acesso em: 15 set. 2020.

presidente. Dentre eles, o da Confederação Nacional da Indústria, que agregou as propostas do empresariado industrial no Brasil. Além do mais, na cidade fluminense de Duque de Caxias foi lançado o Movimento Nacional pela Constituinte em 26 de janeiro de 1985. Na PUC de São Paulo, em 17 de janeiro de 1985 ocorrera uma reunião de articulação e estruturação pela convocação de uma ANC que, acabou por se transformar, pouco mais tarde, em 06 de fevereiro de 1985, na cidade de São Paulo (SP), no “primeiro Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, cujo objetivo principal era a inclusão de mecanismos de participação popular, tanto no processo de elaboração da Constituição quanto em seu texto final” (MICHELES, et al op. cit., p.40-41 apud CARDOSO, 2016, p. 30).

Além disso, Brasília teve o seu isolamento geográfico superado por diversas caravanas de todos as regiões do Brasil que lá chegavam trazendo em suas bagagens, um acúmulo de ideias materializado em reivindicações, propostas, manifestos e abaixo-assinados cujo expressão seria um prenúncio de como se daria a pressão popular e a participação dos movimentos sociais nos debates da Constituintes (CARDOSO, 2016). O professor Fábio Konder Comparato elaborou dois anteprojetos em abril de 1985. O primeiro tratava da convocação de eleições para a composição da Assembleia Nacional Constituinte, o segundo deteve-se na criação de comissões municipais que pudessem servir de celeiros de ideias a serem propostas na ANC”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 1985, p.44, apud CARDOSO, 2016)

Tancredo Neves faleceu naquele mesmo ano e o seu vice, o ex-senador e ex-governador do Maranhão, José Sarney (PMDB) assumiu o cargo de presidente da república e enviou ao Congresso Nacional proposta de convocação de uma ANC, através da mensagem n.º 330/85. A mensagem se converteria na PEC n.º 43/1985 e dispunha em três artigos que: “os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 31 de janeiro de 1987, na sede do Congresso Nacional, o presidente do STF instalaria a Assembleia Nacional Constituinte e dirigira a sessão da eleição de seu presidente; e o projeto de Constituição deveria ser promulgado no curso da primeira sessão legislativa da 48ª Legislatura, depois de aprovado em dois turno de discussão e votação, pela maioria absoluta dos membros da Assembleia Nacional Constituinte.” (CARDOSO, 2016, p. 31).

No entanto, o presidente Sarney (PMDB) estabeleceu uma Comissão Provisória de Estudos Constitucionais sob o comando do jurista Afonso Arinos de Melo Franco cujo objetivo era a elaboração de um anteprojeto de constituição. Essa iniciativa causou grande descontentamento dos setores mais democráticos e progressistas da sociedade, principalmente vindo daqueles que desconfiavam que o anteprojeto atenderia ao agrado do governo e não auscultaria os desejos populares.

A proposta de anteprojeto constitucional elaborado pelo governo conflitava com a proposta de diversos setores da sociedade que defendiam uma “Constituinte Exclusiva”. O jurista Goffredo Teles Júnior, inconformado com essa ideia vinda da Presidência da República, leu no auditório da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil a sua “Carta dos Brasileiros ao Presidente da República e ao Congresso Nacional” na qual apontava sua divergência com a instalação de uma Assembleia Constituinte Congressual e de uma Comissão para a elaboração de uma Constituição a mando do governo (FOLHA DE SÃO PAULO, 1985, p. 5. Cf. BENEVIDES, 1991, p. 123. Ver também: íntegra do documento em MICHILES, et al., op.cit., p. 26-29; BIERRENBACH, op. cit., 165-170 CARDOSO, 2016).

A PEC n.º 43/1985 foi enviada para uma comissão no Congresso Nacional em agosto de 1985. Contou com a relatoria do Deputado Flávio Bierrenbach (PMDB) e foi presidida pelo senador Helvídio Nunes (PDS), um senador biônico escolhido ainda nos recentes anos de chumbo. A escolha da presidência causou desconfiança sobre os trabalhos da comissão por um lado, mas representou uma esperança pelo fato de a escolha do relator ter vindo um deputado da oposição ao regime (CARDOSO, 2016). Flávio Bierrenbach apresentou um substitutivo propondo uma consulta plebiscitária para que o povo deliberasse por um constituinte exclusiva ou congressual. Deixando surpresos todos os presentes, Flávio Bierrenbach abriu naquela comissão uma enorme mala cujo interior contava com 70 mil telegramas e cartas recebida de todos os cantos do Brasil. (CARDOSO, 2016). Nesta ocasião, assim tentou justificar a apresentação do substitutivo:

a relevância dessa questão é tamanha que não me parece que a ninguém seja lícito tentar dirimi-la, sem ouvir a fonte originária de todo o poder: o povo. Os poderes constituídos só existem para exercer as funções que lhes foram delegadas. Quando magnos problemas exorbitam dessa competência, o apelo à fonte última do poder se impõe. (...) Essa a razão pela qual se afigura de todo indispensável a audiência da Nação, para que, em manifestação livre e soberana, opte por uma das formas que a ela se oferecem, isto é, entre uma Assembleia Constituinte composta por deputados e senadores, portadores de mandato popular, ou entre uma outra, em que seus componentes gozem tão somente da condição de representantes constituintes. (BIERRENBACH, op. cit., p. 104-105 apud CARDOSO, 2016, p. 34.)

A reação foi quase imediata. Tentou-se de todas as formas derrubar o substitutivo apresentado pelo deputado. Houve pedidos de afastamento do relator e sua substituição por outro até a apresentação de um novo substitutivo. Naquela ocasião, os únicos partidos que demonstraram apoio por Bierrenbach foram o PT e o PDT. (GAZETA MERCANTIL, 1985; JORNAL DE BRASÍLIA, 1985 apud CARDOSO, 2016). Assim o foi. O substitutivo foi derrotado e, em seu lugar, foi aprovado um outro de autoria do deputado Valmor Giavarina (PMDB). Dessa maneira, Flávio Bierrenbach representou também a derrota do campo progressista e a vitória de dois campos conservadores já nomeados (CARDOSO, 2016).

Em novembro de 1985, a Emenda Constitucional n.º 26 foi aprovada, a despeito das amplas manifestações e do apelo dos setores progressistas e dos movimentos sociais por uma Constituinte exclusiva. Ficou determinado que no dia 01 de fevereiro de 1987 instalar-se-ia uma constituinte congressual na qual o Congresso Nacional assumiria a função de constituinte e de legislador, cumulativamente. (CARDOSO, 2016) Todavia, o que parecia uma grande derrota para os movimentos sociais brasileiros representou, em realidade, uma grande afirmação de que esses movimentos não se furtariam à participação, nem deixariam que os outros escolhessem por eles os rumos do futuro do país nos anos vindouros. Sentiam-se exausto de autoritarismo e carentes de democracia.

A partir do que já haviam construído até então, os movimentos sociais passaram a difundir em todo o país um profundo aprendizado com a democracia participativa em diversas “assembleias populares” as quais ficaram encarregadas de organizar as propostas e as levarem aos representantes no Congresso Nacional; além de fiscalizarem as suas efetivações.

Entre março de 1986 e julho de 1987 foram elaboradas milhares de propostas para a nova

Constituição. Uma das iniciativas que mais se destacava, foi o projeto “Diga Gente e Projeto da Constituição” que distribuiu cinco milhões de formulários para o preenchimento das sugestões nos postos dos Correios país afora. Foram coletadas nada menos do que 72.719 sugestões que foram, posteriormente, enviadas para o Congresso Nacional. (SAIC: As 72.719 sugestões enviadas pelos cidadãos brasileiros à Assembleia Nacional Constituinte) (Brasília; Senado Federal, 1991, Volume I apud CARDOSO, 2016). Assim:

Dentre as 72.719 sugestões apresentadas, muitas defenderam a adoção de mecanismos democráticos participativos, especialmente o plebiscito, o referendo, o voto destituente ou revogatório e a iniciativa popular legislativa e constitucional. Outras tantas defenderam que o texto aprovado pela ANC fosse submetido a referendo popular (CARDOSO, 2016, p. 36).

Nos anos que se seguiram às “Diretas Já”, foram profícuas as discussões que visavam construir propostas para uma nova Constituição no Brasil. No meio das muitas propostas e anteprojetos pensados e apresentados, muitos tratavam da adoção de mecanismos democráticos participativos. Nesse sentido, diversas propostas foram apresentadas por entidades, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e pelos juristas Luiz Pinto Ferreira, por Henry Macksoud e Fábio Konder Comparato, dentre outros. Destacam-se algumas das mais relevantes para período, dando maior atenção ao que é mais relevante para este trabalho: os mecanismos de adoção de uma democracia participativa.

Fruto dos debates ocorridos durante o Congresso Pontes de Miranda em Porto Alegre entre setembro e outubro de 1981, a Ordem dos Advogados do Brasil (Secção Rio Grande do Sul) junto com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, lançou um texto chamado de “Proposta de Constituição Democrática para o Brasil”.

O art. 1º do documento estabelecia um modelo de democracia participativa, “onde os poderes inerentes à soberania seriam exercidos através de representantes eleitos ou por consulta popular” (CARDOSO, 2016, p. 37). Portanto, um modelo híbrido de participação e representação. Os artigos 29 e 30 promoviam a participação popular na execução de políticas públicas relacionadas à pesquisa científica, às manifestações artísticas e ao desenvolvimento

tecnológico. Além do mais, aos municípios estaria assegurada a inclusão da participação das organizações populares no trabalho de execução dos planos de reforma urbana. Havia, ademais, a inclusão da possibilidade da convocação de referendos populares pelo Presidente da República. Por fim, destaca-se a proposta de iniciativa popular de emendas à Constituição, uma vez requerida por, no mínimo, cinquenta mil eleitores (CARDOSO, 2016)

Uma outra proposta de destaque foi a do professor Luiz Pinto Ferreira, um dos fundadores do PMDB. A sua “Proposta de uma Constituição para a República Federativa do Brasil” predizia em seu preâmbulo ser vontade da nação brasileira a instalação de uma democracia participativa plena e avançada, sendo toda a soberania popular sua “fonte de todo o poder, exercido sobre o regime representativo, ou por consulta e iniciativas populares”. Seu anteprojeto, à semelhança do anterior, também previa a iniciativa popular de leis e emendas constitucionais mediante a subscrição de, no mínimo, cinquenta mil eleitores. Indo além, previu a possibilidade de que as emendas constitucionais aprovadas pelo Parlamento serem submetidas a referendo popular e a possibilidade de leis e dispositivos constitucionais poderem ser revogados diante da solicitação de cinquenta mil eleitores, no mínimo.

Ademais, ainda a respeito desse anteprojeto, a “revogação de mandato ou voto destituente ou revogatório também foi contemplado. Quanto ao presidente da República, tanto estava autorizado a convocar referendo popular (artigos 117 e 18, IV) como, assim como o vice-presidente, poderia ter o seu mandato interrompido através de votação popular, uma vez que fosse requerida pelo Congresso Nacional (artigo 139). No entanto, nesta última hipótese, Pinto Ferreira pensou que o Congresso Nacional deveria ser dissolvido caso a revogação de mandato não fosse aceita pelo voto popular. Criava-se, assim, uma barreira à má utilização do dispositivo. A possibilidade de consulta às populações interessadas em caso de criação, fusão ou incorporação de Estados (artigo 68) e a garantia de participação de professores e alunos na gestão democrática das escolas (artigo 30) também estavam contempladas (FERREIRA, 1984 apud CARDOSO, 2016).

A comissão de notáveis presidida pelo jurista Afonso Arinos ficou encarregada de apresentar um anteprojeto constitucional ao presidente Sarney. Muito criticada por sua

composição elitista e conservadora, o anteprojeto da comissão foi deveras apresentado no dia 26 de setembro de 1986 em publicação no diário oficial da União. Conquanto as preocupações que haviam sobre a legitimidade da comissão, o anteprojeto acabou ganhando uma forma mais progressista principalmente devido às milhares de propostas enviadas de todo o Brasil e às rigorosas cobertura e fiscalização por parte da opinião pública. (CARDOSO, 2016)

Em seus artigos 1º e 2º constavam a tradicional fórmula liberal do princípio republicano, federativo e do Estado Democrático de Direito e da soberania popular: “todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”. No entanto, o tradicional modelo representativo foi preferido. O anteprojeto delegava às constituições estaduais as disposições sobre os casos e as formas de iniciativa legislativa popular e de referendo no âmbito do Estado e no Município (Artigo 90, do Anteprojeto de Constituição de 25 de junho de 1987).

No âmbito da federação, tal iniciativa deveria ser regulamentada por lei complementar (Artigo 186). A participação popular também deveria ser observada quando do “processo de elaboração das normas e providências administrativas” (artigos 14 e 265); e também na criação, incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados, hipóteses nas quais as populações locais diretamente afetadas deveriam decidir por plebiscito (artigos 69 e 132). O Congresso Nacional teria a competência exclusiva para a realização de referendo (artigo 174). No entanto, o presidente da República tinha a prerrogativa de convocar consulta nas hipóteses de emendas constitucionais ou projetos de leis de iniciativa do Congresso Nacional que “visassem alterar a estrutura ou afetassem o equilíbrio dos Poderes” (artigo 229) (CARDOSO, 2016).

Ademais, o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos teve como “ponto de partida de seus trabalhos um anteprojeto que fora elaborado pelo professor José Afonso da Silva, um dos representantes da esquerda que acabou integrando a Comissão Afonso Arinos”. Assim, o anteprojeto de partida acabou por influenciar muito a proposta que acabou sendo apresentado pela Comissão Afonso Arinos. Embora o anteprojeto aprovado tendo sido considerado avançado, o anteprojeto que lhe serviu de partida era pródigo em instrumentos de participação democrática (CARDOSO, 2016).

No anteprojeto de José Afonso da Silva constava o instrumento conhecido como “recall político”, segundo o qual haveria a revogação dos mandatos dos deputados federais uma vez fosse requerido por um número de eleitores suficientes para eleger um parlamentar de acordo com a legislatura vigente. Qualquer cidadão seria dotado de legitimidade para propor ação de inconstitucionalidade artigo 190, do Anteprojeto de Constituição de 25 de junho de 1987).

Além disso, o anteprojeto também contemplava a participação popular na elaboração e aprovação legislativa. A iniciativa popular legislativa poderia ser ativa mediante apresentação de projeto subscrito por, no mínimo, cinquenta mil eleitores. Por outro lado, também havia a hipótese de os projetos de lei passarem pelo crivo do referendo popular caso solicitado pelo Presidente da República ou por um quarto da Assembleia Federal ou, ainda, por requerimento de dez mil cidadãos. Na mesma direção, as propostas de emendas constitucionais poderiam ser submetidas a consulta popular nos mesmos critérios dos projetos de leis ordinárias, de acordo com os artigos 75 e 193 do anteprojeto (apud CARDOSO, 2016).

O partido dos trabalhadores (PT) solicitou ao jurista Fábio Konder Comparato a elaboração de um anteprojeto de lei, que foi defendido pelo partido. Entregue à Comissão Executiva Nacional do Partido em 24 de fevereiro de 1986, o anteprojeto composto por Comparato apresentava em seus artigos 7º e 8º que a soberania popular seria exercida através do “sufrágio político” “e da participação do povo nas funções públicas, através do voto direto e secreto, sendo obrigatório o alistamento dos maiores de dezoito anos” (CARDOSO, 2016). A participação popular ampliada, de acordo com o anteprojeto, também se daria na capacidade de todos os cidadãos poderem propor ação direta de constitucionalidade de lei ou ato do Poder Público (Art. 14); no poder de apresentar projetos de leis, complementares ou ordinárias, quando houver a subscrição de dez mil cidadãos ou mais; a capacidade de apresentar propostas de emenda à constituição, desde que subscritas por, no mínimo, trinta mil cidadãos (Art. 234, IV). (COMPARATO, 1986. apud CARDOSO, 2016)

Diferente do projeto de José Afonso da Silva, o anteprojeto de Konder Comparato não previa o chamado “recall político”. Entretanto, “o documento previa a possibilidade de exercício de ação penal privada em face de funcionários, autoridades públicas, membros do Poder

Legislativo e do Presidente da República, nas hipóteses de crimes políticos, desde que a ação fosse proposta por um conjunto de dez mil cidadãos” (artigo 13 e 99) (apud CARDOSO, 2016). No caso de condenação do Presidente ou do seu vice, ambos perderiam o seu cargo. Quanto aos membros do poder legislativo, eventual condenação deveria ser avaliada pela câmara respectiva para que pudesse ser confirmado o afastamento do parlamentar (CARDOSO, 2016).

Diversas outras propostas para um projeto constituinte dotado de participação foram apresentadas nos momentos que precederam a Constituição de 1988. Elas vieram de diversos atores que, em comum, partilhavam, apenas, o desejo de contribuir com a nova ordem jurídica democrática e constitucional, uma vez possuíam, dentro de si, visões bastante distintas da vida política do país. Veja-se que Movimentos como a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e o Partido Comunista Brasileiro (PCB), duas organizações distantes em termos ideológicos, também deram as suas contribuições aos debates constituintes (CARDOSO, 2016).

O empresariado nacional, através da CNI defendia o fortalecimento do poder legislativo “através da participação concreta dos cidadãos e dos movimentos sociais nas decisões do poder público” (CARDOSO, 2016, p. 43). A iniciativa legislativa popular através da assinatura de um determinado quantitativo de cidadãos, bem como a adoção do instrumento do referendo popular, inclusive com poderes revogatórios também foram citados (CARDOSO, 2016).

Por sua vez, o Partido Comunista Brasileiro, uma das organizações marxistas mais antigas da América Latina, defendeu no preâmbulo de sua proposta uma “convivência política democrática pluralista” para “assegurar a existência de um Estado de Direito através de mecanismos de ampla participação eleitoral e eleições livres” (CARDOSO, 2016, p. 43). Deste modo, “a soberania reside no povo, que é a fonte de todo o poder. Os poderes inerentes à soberania são exercidos por representantes eleitos ou por consulta popular” (CARDOSO, 2016, p. 43). Além do mais, a iniciativa das leis ficaria a cargo das entidades sindicais e daquelas ademais representativas da sociedade civil. Quanto aos projetos de mudança na constituição que tratassem de matéria sobre a estrutura do sistema federativo e o equilíbrio dos poderes, deveriam sempre passar pelo filtro do referendo popular (CARDOSO, 2016).

3.2. A instalação da ANC

No momento da instalação da ANC em 01 de fevereiro de 1987, 559 constituintes estavam constituídos. Sabe-se que a política brasileira majoritária sempre foi, por maioria, conversadora. Interessante faz-se notar a vertentes ideológicas daqueles que, naquele momento de outrora, teriam por tarefa maior escrever a nova ordem constitucional. Do total de congressistas que integraram a constituinte haviam 487 deputados federais e 72 senadores (dos quais 23 não foram eleitos por voto direito). A composição por partido político era a seguinte: PMDB tinha 306 filiados, PFL 132, PDS 38, PDT 26; enquanto o PTB possuía 18, o PT 16, PL 7, PDC 6, haviam 3 filiados ao PCdoB, 3 pelo PCB, o PSB com 2 e PSC e PMB com apenas 1 filiado cada um. (PILATTI, 2008, p.24. apud CARDOSO, 2016)

Algumas pesquisas foram realizadas na época pois era grande o interesse por conhecer as visões ideológicas dos membros da ANC. A representatividade feminina era muito baixa se comparada ao total de mulheres que compunham, naquela época, a sociedade brasileira. Inicialmente, apenas 26 deputadas federais e nenhuma senadora compunham a ANC.

Quanto ao perfil ideológico dos membros constituintes, os números são muito abertos e pouco consistentes, uma vez que foram feitas pelo critério da autodefinição política. Ou seja, os próprios membros forneciam as informações. Assim, de acordo com Cardoso “diferentes resultados podem ser obtidos quando se altera o método classificatório, especialmente quando não se leva em conta a participação de cada constituinte no processo de elaboração da Constituição”. (CARDOSO, 2016, p. 53).

Para se ter uma ideia, algumas pesquisas sobre o perfil político-ideológico dos constituintes feitas na época chegaram a concluir que não havia sequer um único membro constituinte representante da direita. Estranhíssimo de se considerar, no mínimo. Nesse sentido, os partidos PFL, PDC e PDS eram considerados partidos do centro. Enquanto PDT e PMDB seriam de centro-esquerda e o PT, os Partidos Comunistas e o PSB eram considerados partidos de “extrema

esquerda”. Deste modo, classificando a ANC como, predominantemente de centro-esquerda, 52%; enquanto 6% seriam de centro-direita, 37% de centro e 5% de esquerda (RODRIGUES, 1987, p.97-99 e 105 apud CARDOSO, 2016).

Segundo Adriano Pillati, haviam dois grandes blocos ideológicos. O chamado “bloco progressista” era minoritário e tinha como composição, inicialmente, os constituintes dos partidos como o PCB, PCdoB, PDT, PSB e PT. Mais tarde, em junho de 1988 passaram a integrá-lo o PSDB, em coalizão com a liderança do PMDB na ANC, e a parcela considerada de esquerda do PMDB. Por sua vez, o bloco majoritário e conservador era formado por filiados ao PDS, PFL, PL, PDC, PTB e a parcela conservadora do PMDB que, mais tarde, passaria a denominar-se de “centrão”. (Cf PILATTI, 2008, p. 3-4 apud CARDOSO, 2016).

Como se pode notar no tópico anterior, todos os subprojetos contemplam, em alguma medida, instrumento de participação direta dos cidadãos em seus textos. No momento da instalação da ANC, os integrantes progressistas lograram êxito ao aprovar a adoção de instrumentos de mecanismos de participação popular no seio das discussões da ANC.

Desta maneira, ficou garantida a realização de audiências públicas no âmbito das subcomissões temáticas, a possibilidade de apresentação de propostas e emendas populares ao projeto de constituição. Como demonstrado na tese de Cardoso, o povo brasileiro não foi nem um pouco parcimonioso no que se refere ao exercício de seu direito de participação, o que tornou a Constituinte de 1987-88 um “fenômeno de participação popular sem precedentes na história institucional brasileira” (CARDOSO, 2016, p. 77).

Os debates na Constituinte foram realizados em comissões temáticas. Entre abril e maio de 1987, 24 subcomissões temáticas dedicaram-se à discussão de propostas constituintes. Ao todo foram realizadas, aproximadamente, 200 audiências públicas nas quais compareceram às tribunas, cerca de 900 representantes de diversos setores da sociedade brasileira. Foram apresentadas 11.989 propostas. (CARDOSO, 2016). Portanto, as subcomissões temáticas contaram com amplo apoio popular. Além de centenas de audiências públicas e de milhares de sugestões apresentadas pelos cidadãos e movimentos sociais, eles exerceram forte influência

sobre os relatores no momento da elaboração dos anteprojetos em cada comissão (CARDOSO, 2016).

Com efeito, uma grande quantidade de dispositivos que foram previstos em emendas e substitutivos contemplaram instrumentos de democracia direta guardando, por sua vez, grande afinidade com as várias sugestões apresentadas pelos movimentos sociais nas audiências públicas. Segundo Mendes Cardoso, dos 32 anteprojetos apresentados pelas subcomissões e comissões temáticas, apenas 8 não contemplavam tais instrumentos. Ainda guardando afinidade com as propostas apresentadas pelos movimentos sociais, os mecanismos que mais estavam presentes foram o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular legislativa e o voto destituente ou revogatório. (CARDOSO, 2016)

Se destaca o art. 24 da RIANC que permitia a apresentação de emendas populares ao projeto da constituição, uma vez subscrito por um mínimo de 30 mil eleitores. Foram apresentadas ainda 23 emendas populares defendendo dispositivos que previam a adoção de instrumentos da democracia participativa. O referendo foi contemplado na comissão III que autorizava o Congresso Nacional e o Presidente da República a determinar a realização de referendo; além disso, exigia das constituições estaduais a manifestação sobre referendo no âmbito estadual (CARDOSO, 2016).

3.3. A democracia Participativa no desenho constitucional de 1988

O texto final da Constituição brasileira de 1988 acabou associando princípios constitucionais de uma democracia participativa e da soberania popular, apesar das diversas limitações colocadas. Uma ANC congressual preferida pelo conservadorismo da época representou uma derrota para o bloco progressista mais mobilizado. No entanto, educação política e a autoemancipação popular possibilitaram aos movimentos sociais a incorporação de instrumentos democráticos participativos no RIANC. A ala progressista, mesmo minoritária, esteve mais articulada, o que tornou possível o avanço da implementação de instrumentos contra-hegemônicos de democracia (CARDOSO, 2016).

A articulação entre os movimentos sociais e os partidos de esquerda também foi fundamental para fortalecer a participação popular e garantir a efetivação dos instrumentos democráticos. O anteprojeto da “comissão de notáveis”, embora considerado progressista, deixava de contribuir com a construção da democracia participativa no Brasil. Outros projetos analisados trouxeram importantes contribuições (CARDOSO, 2016).

Outro ponto apontado por Cardoso como importante avanço do bloco minoritário progressista foi a garantia da previsão de 8 comissões e de 24 subcomissões temáticas que indicaram o caminho para a construção de uma “constituição analítica” no lugar de uma “constituição sintética” como desejado pelas forças conservadoras e reacionárias (CARDOSO, 2016).

A realização de audiências públicas no âmbito das subcomissões abriu o caminho para a apresentação de sugestões e emendas populares que, mais tarde, foram incorporadas ao texto final da Constituição. Diversos instrumentos de participação analisados encontram correspondências com as emendas populares apresentadas (CARDOSO, 2016).

O referendo e o plebiscito restaram contemplados na Constituição, embora sua autorização e convocação tenham ficado restritos ao Congresso Nacional (art. 49, XV).

O plebiscito realizado no Brasil em 7 de setembro de 1993 sobre a forma de governo (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) estava previsto no art. 2º do ADCT e teve sua origem em uma emenda popular. Além disso, também ficou definida a possibilidade de realização de consulta popular caso haja a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Estados e Municípios no artigo 18, § 3º e 4º da Constituição. (CARDOSO, 2016).

A hipótese de Iniciativa Popular Legislativa foi prevista no artigo 61, § 2º e deve ser levada à Câmara dos Deputados por iniciativa de 1% do eleitorado nacional dividido em pelo menos 5

estados com 0,3% dos eleitores de cada um deles. No caso da esfera estadual, a Constituição outorgou aos membros do legislativo estadual a competência para legislar sobre a matéria no artigo 27, §4º. Nessa direção, a Iniciativa Popular de Leis encontrou precisão no art. 29, XI, que exigiu a inscrição de, pelo menos, 5% do eleitorado (CARDOSO, 2016).

A participação popular na gestão de setores da política e da economia nacional encontrou a previsão em alguns marcos constitucionais. A participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados de órgãos públicos nos quais seus interesses profissionais ou previdenciários sejam discutidos e deliberados foi garantida formalmente no art. 10 da Constituição (CARDOSO, 2016).

De modo similar, em assuntos essenciais de interesse público foi garantida a participação popular. No artigo 198, III foi prevista a participação da comunidade na organização de ações e serviços públicos de saúde. A gestão democrática do ensino público é a previsão contida no artigo 206, VI. Além do mais, a organização da seguridade social tem que observar os princípios do caráter democrático e de descentralização da gestão administrativa, com a participação da comunidade (CARDOSO, 2016).

De uma maneira menos intensa em termos de participação, há a previsão de que qualquer cidadão goza de legitimidade para denunciar irregularidades ou ilegalidades diante do Tribunal de Contas da União (art.74, §2º). Ademais, as comunidades locais deverão ser consultadas em caso de aproveitamento de seus recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas, quando diretamente atingidas, o que não dispensa a autorização do Congresso Nacional (CARDOSO, 2016).

Deste modo, percebe-se que grande parte dos mecanismos de participação propostos pelo bloco progressista e pelos movimentos sociais que ocuparam a ANC encontraram efetivação no texto final da Constituição. Nas palavras de Cardoso, se criou o “arcabouço necessário ao exercício da soberania popular” (CARDOSO, 2016, p. 216).

No entanto, viu-se que o processo constituinte brasileiro é fruto de um momento específico

de transição da ditadura e de crise econômica. Se de um lado a forma de convocação da ANC representou uma derrota para o bloco progressista e uma restrição do conceito democrático na Constituição, do outro, desencadeou uma movimentação inédita na sociedade brasileira que buscava por alternativas aos modelos hegemônicos e clamava pela ampliação da participação.

No caso da Assembleia Nacional da Bolívia (2006/2009) nota-se que a preocupação fundamental no “Constitucionalismo Pluralista” se concentra na participação política e na legitimidade democrática da Constituição. Afastando-se, dessa forma, de um acordo entre as elites porque fruto de uma dinâmica participativa e marcada por tensões.

IV – A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO: A EXPERIÊNCIA BOLIVIANA

(...) Porém dividiram o teu povo
 e irmão contra o irmão
 mandaram, até que tombaram
 as pedras da tua fortaleza.
 Ataram os teus membros cansados
 a quatro cavalos raivosos
 e esquartejaram a luz
 do amanhecer implacável.
 Tupac-Amaru, sol vencido,
 de tua glória desgarrada
 sobe como o sol do mar
 As fundas aldeias de argila,
 os teares sacrificados,
 as úmidas casas de areia
 dizem em silêncio: “Tupac”,
 e Tupac é uma semente,
 dizem em silêncio: “Tupac”,
 e Tupac se guarda no sulco,
 dizem em silêncio: “Tupac”,
 e Tupac germina na terra.”
 (Pablo Neruda)

O Novo Constitucionalismo Latino Americano representa, para diversos autores, uma ruptura como o velho e tradicional Constitucionalismo do continente. Não é uma corrente doutrinária ou uma mera teorização acadêmica. É antes um fenômeno surgido fruto de uma série de reivindicações de movimentos populares e dos povos tradicionais (SILVA JÚNIOR, 2018), secularmente excluídos da participação política por uma elite econômica alienígena.

No caso da Bolívia, nação que tem a maior parte de sua população constituída de povos indígenas tradicionais (Quíchuas, Aimarás, Chiquitanos, Guaranis entre outros os quais representam mais de 55% da população, sendo que 30 são de mestiços entre povos tradicionais e europeus), apenas em 2006, ou seja, passados 200 anos de independência política em relação à Espanha e de quase completos dois séculos da instituição da República por Simon Bolívar em 1825, o cargo mais alto dos poderes bolivianos foi ocupada por um indígena pela primeira vez.

Evo Morales Ayma foi eleito para o cargo naquele ano com 53% dos votos (SILVA JÚNIOR, 2018).

A Bolívia passou por profundas transformações nos últimos anos. Por muito tempo, os diversos povos que constituem a Bolívia viveram sob ordenamento jurídico europeu, moderno e hegemônico. Essa ordem mono jurídica tradicional adotada pelos colonizadores europeus e assimilada pelas instituições locais como herança maldita, ocultaram, e tentaram uniformizar as pluralidades nacionais preexistentes dentro do território que outrora, nos tempos da colonização espanhola, fora um vice-reinado do império. Portanto, olhar para a Constituição Boliviana exige do pesquisador um olhar com olhos não modernos. É preciso uma teoria não moderna, não colonial e, logo, não hegemônica (MAGALHÃES, 2012).

O professor e constitucionalista José Quadro de Magalhães destaca, em sua obra, enumera alguns das principais características do movimento do Novo Constitucionalismo Latino Americano, o qual ele denomina como “Constitucionalismo Democrático”. Para Magalhães, esse fenômeno representa uma indubitável ruptura com os padrões clássicos da modernidade ocidental na medida em que reconhece a pluralidade das formas culturais e epistemológicas em seu ordenamento jurídico-constitucional (MAGALHÃES, 2012).

Como não é possível, nem prudente, abordar de maneira mais aprofundada as diversas formas de ruptura e de inovação do “Constitucionalismo Democrático”, portanto, faz-se uma breve síntese dos principais pontos destacados pelo professor Magalhães. De acordo com ele, o reconhecimento da diversidade cultural e epistemológica pelo novo ordenamento jurídico, superando a uniformização hegemônica, resulta na superação de qualquer tentativa de estabelecimento de um padrão hegemônico (de qualquer natureza) por parte de um Estado-Nação centralizador (MAGALHÃES, 2012).

Além do mais, a superação da moderna lógica binária do “nós x eles” e a criação de espaços de diálogo intercultural permitiu a criação de um novo Direito, um direito como uma perspectiva intercultural. Sendo assim, a substituição de uma ordem mono jurídica permitiu o reconhecimento da pluralidade de direitos da família, de propriedade e de jurisdição. Ademais,

a justiça de mediação e a democracia de consenso constituem a primazia dessa nova ordem normativa. Eis o que mais interessa neste trabalho: O pluralismo epistemológico torna-se o fundamento de uma ordem democrática e de uma justiça plural (MAGALHÃES, 2012).

4.1. O Novo constitucionalismo Latino Americano e o seu contexto Sociopolítico Econômico

Democracia e Constitucionalismo têm origens, conceitos e aplicações distintas. Como visto até aqui, a origem do Constitucionalismo remonta ao nascimento da Idade Moderna, à formação do Estado-Nação moderno, ao nascimento e à consolidação do capitalismo como modelo econômico dominante e do liberalismo político clássico como modelo ideológico dominante. O ideal iluminista de delimitação do poder é o centro ideológico desse movimento europeu e anglo-saxão que, mais tarde e rapidamente, se espalhou mundo afora (MAGALHÃES, 2012).

Uma mudança na correlação de poder entre os séculos XVI e XVII foi o motivo do declínio das monarquias absolutistas europeias e a principal razão da ascensão da classe burguesa ao poder. Concomitantemente, ocorreu a substituição do pensamento religioso, no qual o poder político do rei advinha de sua santidade espiritual, por um pensamento filosófico no qual a centralidade era o homem detentor de direitos naturais à propriedade privada e à liberdade econômica. Deste modo, o poder só poderia ser exercido pelo próprio homem, com legitimidade e limitação política (ANDERSON, 2008).

Por outro lado, democracia tem sua origem no mito da democracia ateniense praticada durante a Antiguidade Clássica e difundida em diversas épocas e lugares. Como se trata de um conceito amplo e vazio, sempre fora construído de acordo com premissas existentes a partir dos conflitos sociais antagônicos e da articulação hegemônica. Para se entender o Movimento do Novo Constitucionalismo Latino Americano será preciso destacar que existem duas correntes de pensamento que refletem de modo distinto as características que distinguem-no do velho Constitucionalismo.

Viciano Pastor e Rubens Martinez Dalmau, importantes estudiosos do assunto e consultores dos processos constituintes considerados fundantes do NCLA, entendem que o traço distintivo, ou seja, o que torna o NCLA um movimento de ruptura com o Constitucionalismo Tradicional, é a legitimidade popular. Deste modo, entendem que o elemento fundante deste Movimento é a ativação do Poder Constituinte pelo povo, diretamente (2011, apud BRANDÃO, 2013).

Entretanto, outros estudiosos do assunto, a exemplo da Farjado (2011), entendem que foi “a inserção e o reconhecimento de elementos culturais indígenas nos processos constitucionais” o que o caracteriza como de ruptura com o velho constitucionalismo, uma vez que representariam mudanças pós-coloniais. Olhando para os ciclos constitucionais da Raquel Farjado, percebeu-se que os três ciclos foram se desenvolvendo paulatinamente e culminaram na refundação do Estado com forte presença dos elementos culturais indígenas rompendo com os guias tradicionais do constitucionalismo herdado do período colonial (FARJADO, 2011 apud BRANDÃO, 2013).

Para Wolker (2010), o movimento do NCLA é conceituado como “Pluralismo Constitucional Latino Americano”. De acordo com o seu entendimento, a ativação do Poder Constituinte pelo povo diretamente marca a sua ruptura com o velho constitucionalismo. Deste modo, os segmentos sociais majoritários buscaram reproduzir nos textos constitucionais seus interesses e necessidades através das disputas sociais que precederam o momento da formulação das novas constituições (WOLKER, 2010 apud BRANDÃO, 2013).

4.2. Contexto latino-americano e boliviano dos anos de hegemonia neoliberal e as das lutas contra-hegemônicas

O final do século XX e o início do presente século foi marcado por uma grande efervescência política na Bolívia. Os anos 1990, marcados pela queda do muro de Berlim, a

dissolução da antiga URSS e fim da bipolaridade mundial entre capitalismo e socialismo representou, para a América Latina, um período de aberturas democráticas e de avanço da democracia liberal nos sistemas políticos da região. Por sua vez, houve a aceleração do projeto neoliberal na agenda econômica, já em curso em países europeus e na América do Norte desde os anos 1970. À isolada exceção do Chile, que viveu uma dura agenda neoliberal durante os anos de chumbo entre 1970 e 1980, a maior parte das economias latino-americanas caminhou sob forte influência do pensamento Cepalino¹⁵ e desenvolvimentista durante os anos de chumbo. A Bolívia e seus vizinhos viram, contudo, o rumo dos acontecimentos mudar com a nova hegemonia econômica mundial.

Pouco tempo depois, diversas economias da região, mergulhadas em hiperinflação e crises da dívida, foram compelidas a adotar medidas econômicas ortodoxas conforme recomendavam cartilhas de economistas que trabalhavam para os governos dos países capitalistas centrais. A privatização de grandes empresas públicas e de recursos naturais entrou na ordem do dia em praticamente todos os países da região.¹⁶

A Bolívia, considerada a nação mais pobre do continente, foi o primeiro país a declarar sua independência e o último a tê-la reconhecida. Ao menos desde os anos 1880, a Bolívia vem sendo o país mais instável da região mais instável do mundo. Inúmeros golpes de estado, contragolpes e revoluções marcaram a história daquele país. Tudo parecia que ia mudar após o ano de 1952 quando a Bolívia viveu uma revolução liberal que instituiu, pela primeira vez, o sufrágio e a cidadania universais com dois séculos de atraso em relação à Europa e aos EUA. Não durou muito. Em 1964, no contexto da operação Condor, a nação viveria anos de ditadura militar. Siles Suazo, primeiro presidente eleito no pós ditadura, tomaria posse em 1982 e governaria o país mergulhado na hiperinflação. Desde então, o que se viu por lá foi uma

¹⁵ “A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) é a comissão regional das Nações Unidas que tem como objetivo de promover o desenvolvimento latino-americano mediante a cooperação econômica e a integração regional”. Cf. SEBRAE Disponível em: <<http://ois.sebrae.com.br/comunidades/cepal-comissao-economica-das-nacoes-unidas-para-a-america-latina-e-o-caribe/>> Acesso em 03 nov. 2020.

¹⁶ No Brasil, privatizou-se grandes companhias controladoras de recursos minerais e energéticos, algumas consideradas estratégicas para o desenvolvimento nacional, como a Vale e a CSN (Companhia Nacional de Siderurgia). Na Bolívia, todavia, a tentativa de implementação de uma irrestrita agenda de privatizações encontrou forte resistência indígena e campesina e pôde ser considerada um fracasso.

sucessão de governos de direita neoliberais num novo ensaio de paz institucional (SILVA JÚNIOR, 2018).

No ano 2000 uma revolta movimentou o cenário político boliviano. Camponeses e indígenas organizaram greves e paralisações para proteger um bem vital à vida: a água.¹⁷

Os povos tradicionais que vivem nos andes têm uma forte relação com a natureza e com os recursos naturais. Muito distinto da concepção hegemônica eurocêntrica de que a natureza nos é propriedade e o seu usufruto não só é permitido, mas, sobretudo, necessário sob o ponto de vista da economia e deve servir à nossa concepção de prosperidade; para os povos indígenas tradicionais a relação com os recursos provenientes da terra se encontra no campo espiritual e filosófico da inseparabilidade entre a vida, a economia e o meio ambiente. As lutas daquele ano se centraram contra a política local de privatização da água por empresários. Tiveram como saldo a matança de diversos manifestantes pelas forças da reação e a desejada anulação da lei nº 2.2029. O contrato de concessão de serviço foi rompido (SILVA JÚNIOR, 2018)

Dois anos mais tarde, foi a vez do governo tentar a implementação de uma política de erradicação da produção e do consumo da folha de coca, pressionado por diretrizes da política externa norte-americana que, por sua vez, argumentava que se tratava da defesa de proposta que contribuiria com a luta contra o tráfico internacional de drogas e o consumo de cocaína na região. Todavia, o consumo da planta é uma tradição milenar entre os povos que ocupavam a região andina muito antes da ocupação europeia. Assim como na Guerra da água, a Batalha da Coca logrou-se vitoriosa e a tradição resistiu (SILVA JÚNIOR, 2018).

No ano seguinte, mais uma vez o governo de perfil político neoliberal do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada decidiu tocar em um valioso recurso natural boliviano. O governo tomou medidas com vistas à privatização do gás natural boliviano, recurso abundante na Bolívia e estratégico para as relações comerciais internacionais e muito usado com barganha

¹⁷ ¹⁷ Consenso de Washington é um conjunto de medidas econômicas dominantes determinadas por instituições financeiras internacionais sediadas em Washington (EUA), a exemplo do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que passaram a ser “receitadas” para que os países em desenvolvimento pudessem promover ajustes macroeconômicos com o intuito de que pudessem enfrentar suas dificuldades relacionadas à economia.

geopolítica pela Bolívia na região. O objetivo era privatizar e vender o gás natural para os EUA através dos portos chilenos. As comunidades tradicionais e as organizações camponesas não aderiram à ideia do governo e promoveram amplas greves e paralisações (SILVA JÚNIOR, 2018).

Caracterizada por uma adesão e violência maiores do que as reivindicações dos anos anteriores, a radical Guerra do Gás foi uma clara demonstração da organização e do acúmulo do povo boliviano que acelerou uma aparente tendência transformadora naquele país, segundo Júnior. Naquele mesmo ano, as consequências chegaram. O presidente Lozada renunciaria e fugiria do país, ocorreria a nacionalização do gás e revogação do decreto de hidrocarbonetos (que enterraram as ideias privatistas); além do mais, foi concedida anistia aos presos políticos. Os acordos usados para o cessar-fogo daqueles intensos meses culminaram com a criação da chamada “Agenda de Outubro” cujos termos consolidaram a transformação política na Bolívia e abriram alas à refundação do Estado através da convocação de uma nova Constituinte (SILVA JÚNIOR, 2018).

Um dos prisioneiros anistiados pelas reformas políticas que se seguiram foi Evo Morales Ayma, ex-líder do movimento cocaleiro que se tornara a primeira liderança indígena a ocupar o cargo de presidente da República. Com Evo, do partido de esquerda Movimento ao Socialismo (MAS), no comando do executivo nacional, a Bolívia seguiu mobilizada e engajada com as reformas políticas em curso. Uma de suas primeiras medidas fez parecer que, em alguma medida, os anos de neoliberalismo, de associação automática com os EUA na política externa e as pretensões privatizantes haviam ficado no passado. Evo decretou a nacionalização dos Hidrocarbonetos (decreto supremo nº 28.701). Praticamente todos os recursos naturais da Bolívia, inclusive os que haviam sido objeto de disputa até então, foram nacionalizados: o gás, a água e o petróleo, principalmente (SILVA JÚNIOR, 2014).

De qualquer forma, Evo não levou adiante tais medidas sem resistência. As forças reacionárias logo atuaram e mais um golpe de Estado foi tentado, daquela vez sem sucesso, no ano de 2008. Porém, a fracassada tentativa golpista destruiu nada menos do que 72 instalações governamentais (DALMAU, 2001 apud SILVA JÚNIOR, 2018). Registre-se que, naquele

mesmo ano, o presidente de origem indígena teve a sua legitimidade retificada por cerca de 67% dos populares conforme o resultado de um referendo revogatório de mandato. Chefe de um governo forte e franco representante de movimento popular de democratização boliviano, uma Assembléia Nacional Constituinte foi realizada e uma nova Constituição entrou em vigor e deu origem a um intenso e profundo período de reformas institucionais (SILVA JÚNIOR, 2018).

4.3. Os primeiros anos do governo de Evo Morales, a Assembléia Nacional e o Experimentalismo Democrático

Se nós, o povo indígena, falamos em nos libertarmos, podemos fazê-lo. Estamos no palácio e no parlamento, estaremos nas embaixadas. Mas se não libertarmos os nossos recursos naturais, essa terá sido apenas uma libertação social ou a simples conquista de direitos políticos. Precisamos libertar os recursos naturais para libertarmos o movimento indígena (RODA VIVA, 2006).

O trecho acima foi dito pelo presidente Evo Morales em entrevista ao programa brasileiro de entrevistas “Roda Viva”, em 21 de abril de 2006, quando estava Morales havia três meses à frente do palácio presidencial em La Paz. Na ocasião, Morales destacou seu aprendizado adquirido naquelas últimas semanas quando encontrou diversos movimentos sociais, alguns dos quais ajudara a fundar. Conversaram sobre a conjuntura boliviana. Dessa experiência, e de outras tantas adquiridas nos anos de efervescência política, Evo destacou que trabalharia com dez pontos nos primeiros anos de seu governo. Entre eles, a luta contra a corrupção, a recuperação dos recursos naturais, a geração de emprego e a convocação de uma nova Assembleia Constituinte.

Os movimentos sociais contavam com todo o acúmulo dos últimos anos de luta. Eles participaram ativamente das discussões públicas que deram forma à nova Constituição. Para os pesquisadores e correspondentes que acompanharam os intensos debates políticos, o que esteve em jogo foi a disputa entre dois modelos de sociedade e de Estado, diametralmente opostos. De um lado a proposta liberal e conservadora, uma proposta de continuidade e de aprofundamento do modelo de democracia liberal; do outro, o Estado unitário Plurinacional.

4.3.1. Os Debates da ANC na Bolívia

A convocação da Assembleia Nacional Constituinte na Bolívia em 2006 foi um processo completamente distinto dos demais na história. O processo constituinte se concretizou, nas palavras de Valença com “caracteres completamente atípicos à tradição histórica constitucional boliviana e latino-americana” isso porque, como prossegue: “destacam-se três questões centrais e interdependentes entre si: ‘1 era fruto da ascensão do bloco dirigente camponês-indígena-popular e não de mera alternância de elites políticas advindas de frações diversas da aristocracia e burguesia; 2 conseqüentemente, baseava-se em uma participação popular sem precedentes, ao contrário de diversas constituições elaboradas somente em âmbito de sociedade política; 3 tal tessitura, por fim, implicava se alcançar não apenas mudanças de regime, como nos casos de redemocratização, ou ampliação de direitos, mas a constituição de uma lógica estatal, reflexo do bloco social em ascensão’” (VALENÇA, 2017, p. 120).

Para Júnior, tratava-se de convocação fruto das mobilizações da crise do quarto estado e a “Assembleia Constituinte tomou um lugar fundante na luta política, possibilitando converter-se em um fator de aglutinação das diferentes forças e movimentos que pleiteavam mudanças.” (SILVA JÚNIOR, 2014, p.174). O processo deu-se logo no início do governo do presidente Evo Morales com a Lei Especial Convocatória nº 3.364. A eleição para a ANC boliviana ocorreu em 02 de julho de 2006. Foram eleitos 255 constituintes para um ano de funcionamento previsto para a ANC (VALENÇA, 2017, p. 125). O resultado daquele pleito significou mais uma vitória política do partido da presidente, o MAS-IPSP (SILVA JÚNIOR, 2014, p.174).

O Podemos – Poder Democrático y Social – naquele momento o principal partido da oposição, logrou-se com a segunda maior força política na Constituinte. Veja-se que o MAS-IPSP conseguiu eleger 137 dos 255 assembleístas (ao longo do processo, juntaram-se mais cinco parlamentares eleitos por outras siglas). Por sua vez, o Podemos conquistou 60 lugares na ANC boliviana (CHE, 2006 apud SILVA JÚNIOR, 2014, p. 175-76). Numa visão

dos partidos principais e de seus entornos aglutinados, temos que o MAS-IPSP era responsável por 164 cadeiras ou 64% dos Constituintes. Enquanto a oposição aglomerava 91 dos lugares (SILVA JÚNIOR, 2014).

A ampla maioria eleita pelo MAS-IPSP representou a formação de um inédito e histórico bloco camponês-indígena-popular. Pela primeira vez na história de uma constituinte, uma maioria formou-se camponesa-indígena-popular. Uma parcela de 33% dos constituintes vive na área rural. Quase metade não chegava à casa dos 40 anos de idade. 88 dos assembleístas eram mulheres (sendo que deste total, 73.9% foram eleitas pelo. Veja-se que o MAS-IPSP ou por esse campo de influência). 119 falavam fluentemente uma língua originária (ALBÓ 2008 apud VALENÇA, 2017). Por outro lado, o bloco da oposição, o imperial-burguês-colonial, deslocado do poder central, era formado por latifundiários, oligarcas e empresários ligados ao capital estrangeiro. Esse segundo bloco foi vitorioso nos departamentos do Oriente nas convocatórias constituintes. Isto, garantiu-lhes o papel de obstrução do processo constituinte (VALENÇA, 2017).

Mesmo com uma ampla maioria do campo da esquerda e de situação ao governo de Morales, os debates constituintes não foram esvaziados, nem muito menos, sucederam-se com tranquilidade. Para Valença, “iniciou-se um processo constituinte de natureza extremamente particular e extraordinária frente à história do constitucionalismo, materializando-se em certa triangulação – por vezes instável e tensa – entre organizações camponesas originárias, constituintes e governo.” (VALENÇA, 2017, p.126)

De acordo com Júnior, as forças da situação chagaram à ANC com três projetos fortalecidos: Indigenista, Nacionalista e Marxista. O primeiro ligado aos setores indígenas do altiplano boliviano e das terras baixas amazônicas demandavam, principalmente, a autonomia das terras indígenas frente ao Estado. Já o projeto nacionalista era puxado por camponeses, operários e trabalhadores informais que defendiam o desenvolvimento das forças produtivas por meio da industrialização e da nacionalização dos recursos naturais. Por sua vez, o projeto marxista era encabeçado por operários, indígenas e trabalhadores urbanos mais radicais que pediam por um projeto de coletividades autogovernadas e não aceitavam acordos com as

classes dominantes locais (IAMAMOTO, 2011, P. 110-112 apud SILVA JÚNIOR, 2014).

Para Linera (2012), relações conflituosas dentro do setor da situação foram chamadas de “tensões criativas” (LINERA apud SILVA JÚNIOR, 2014). O Pacto de Unidad realizou diversos encontros nacionais para, em 05 de agosto, apresentar uma proposta de texto constitucional (SCHAVELZON, 2012 apud VALENÇA, 2017). O Pacto de Unidad (composto por SUTCB, CONAMAQ, CIDOB, FNMCB-BS e CSCB), das organizações indígenas e camponesas chegou, todavia, mais coeso e com reivindicações mais claras à ANC. (PACTO DE UNIDAD, 2007 apud SILVA JÚNIOR, 2014).

Para Júnior, “as diretrizes constitucionais são influenciadas fortemente por essa parcela do bloco indígena-popular” e os “debates sobre plurinacionalidade, autonomias indígenas e política econômica são os mais estruturais para delineamento do novo Estado boliviano” (IAMAMOTO, 2011 apud JÚNIOR, 2014, p. 180). Cabe destacar neste trabalho os debates sobre as autonomias indígenas uma vez que suscita a discussão em torno do direito de consulta aos povos tradicionais quando, por exemplo, o Estado fizer atividades em seus territórios (IAMAMOTO, 2011, p. 131 apud SILVA JÚNIOR, 2014).

Nesse sentido, os movimentos que se agruparam no Pacto de Unidad reivindicavam uma consulta prévia antes de uma ação impactante do Estado, uma vez que “o exercício da autonomia indígena sofre limitações pelo poder central, aproximando do entendimento previsto na convenção 169 da OIT” (SILVA JÚNIOR, 2014, p. 181). Este foi um dos pontos que mais gerou discussão. Havia dissenso em relação à temática da autonomia indígena, por exemplo, entre os povos indígenas do altiplano e os povos que viviam na planície amazônica pois suas formas de vivência e suas visões de mundo são distintas (SILVA JÚNIOR, 2014).

Vale mencionar que, em oposição ao que defendia a oposição a respeito da questão da autonomia, o bloco situacionista se posicionava favorável a um estado central unitário. Veja-se que a oposição tentou um golpe separatista como reação às transformações que se anunciam durante o processo constituinte.

No entanto, como destaca Júnior, o reconhecimento da plurinacionalidade e da autonomia indígena através da reivindicação do bloco situacionista propugnava:

o reconhecimento de uma diversidade real de nações institucionaliza a presença indígena e fratura, historicamente em parte, estabelecidas. As relações coloniais de descentralização debatida dominação através da plurinacionalidade implicava em uma estrutura estatal mais atenta ao funcionamento das estruturas comunitárias, à governança própria, às autoridades locais dentre outras ações inerentes à dinâmica das comunidades (SILVA JÚNIOR, 2014, p.179).

Entretanto, as discussões esquentariam ainda mais até o clímax do “ponto de bifurcação”, quando a oposição tentaria fazer a Constituinte ter seu exercício pleno na cidade de Sucre, capital Constitucional do país. Ocorre que a sede dos poderes executivos e legislativo está situada ao largo da praça Murillo em La Paz, no altiplano andino. Essa mudança para Sucre não ocorreu, mas atrasou o processo constituinte por alguns meses (SILVA JÚNIOR, 2014).

Em 17 de janeiro de 2007 foram formadas 21 comissões de trabalho que percorreram toda a Bolívia para reunir sugestões para o novo texto constitucional¹⁸. Dentre elas, as de Organização e estrutura do novo Estado; Autonomias departamentais, provinciais, municipais e indígenas, descentralização e organização territorial; Educação e Interculturalidade; entre outras. No mês de julho daquele mesmo ano, houve a entrega oficial dos informes finais de todas as frentes de trabalho. Finalmente, no dia 24 de novembro foi aprovada a primeira proposta do texto constitucional (SILVA JÚNIOR, 2014).

Em dezembro de 2007, na cidade de Oruro (depois de transferida a sede da constituinte por causa de problemas de segurança em Sucre), após uma sessão que se alongou por mais de dezesseis horas seguidas, foram aprovados mais de 400 artigos. No entanto, a sessão ocorreu sob intenso protesto e boicote da oposição que denunciava a situação por ter, supostamente,

¹⁸ As Comissões eram as seguintes, de acordo com Júnior: 1) Visão de país; 2) Cidadania, nacionalidade e nacionalidades; 3) Deveres, Direitos e garantias; 4) Organização e estrutura do novo Estado; 5) Legislativo; 6) Judicial; 7) Executivo; 8) Outros órgãos do Estado; 9) Autonomias departamentais, provinciais, municipais e indígenas, descentralização e organização territorial; 10) Educação e Interculturalidade; 11) Desenvolvimento social integral; 12) Hidrocarbonetos; 13) Mineração e metalurgia; 14) Recursos hídricos e energia; 15) Desenvolvimento produtivo rural, agropecuário e agroindustrial; 16) Recursos naturais renováveis, terra, território e meio ambiente; 17) Desenvolvimento integral amazônico; 18) Coca; 19) Desenvolvimento econômico e finanças; 20) Fronteiras nacionais, relações internacionais e integração; 21) Segurança e defesa nacional. (SILVA JÚNIOR, 2014)

desrespeitado os procedimentos (ROJAS, 2009 apud SILVA JÚNIOR, 2014).

Dali em diante, os conflitos se intensificariam. Em 2008, Morales convocou um referendo sobre a autonomia departamental. Eis que a oposição boliviana decidiu por um enfrentamento aberto para destituir o presidente e impedir que a Nova Constituição fosse levada adiante. Os senadores oposicionista protocolaram um pedido de referendo revogatório/ratificatório de mandato presidencial. O governo aceitou a briga e aprovaram a convocação do referendo sobre a presidência e chefias dos departamentos¹⁹ (VALENÇA, 2017).

O resultado da consulta engrandeceu com legitimidade o bloco situacionista do MAS. O governo de Evo-Linera alcançou 67,4% de confirmação/ratificação e o programa do governamental, com 10% a mais do que quando eleito em 2006 quando Evo venceu com pouco mais do que metade dos votos válidos. Neste sentido, destacou Linera:

El proyecto indígena popular obrero campesino del MÁS ya no es un proyecto de la mitad del país, sino de más de los dos tercios de los bolivianos, un proyecto que es de occidente, de oriente, del valle, del trópico, de la Amazonia, del norte y del sur; se ha convertido en un proyecto nacional (GARCÍA-LINERA, p. 59, 2010 apud VALENÇA, 2017, p. 128)

No entanto, os intentos para bloquear o processo constituinte por parte da oposição seguiu e se agravou ainda mais com a tentativa de “exacerbação da questão da autonomia, com um golpe de Estado fundado no separatismo” (VALENÇA, 2017). De modo que, em 15 de agosto de 2008 as força oposicionistas, agrupadas no “Consejo Nacional por la Democracia”(CONALDE) tomou uma série de instituições públicas, atacando postos policiais, fechando rodovias, etc. Estima-se que, ao menos, 70 instituições do governo estavam ocupadas ou haviam sido destruídas (SILVA JÚNIOR, 2014).

Nesse mesmo episódio golpista destaca-se, por parte dos oposicionistas o boicote ao abastecimento do gás nacional através do rompimento dos ductos por meio dos quais o recurso

¹⁹ A exacerbação das disputas entre os dois blocos foi chamada por Linera de “ponto de bifurcação”. Linera também o chama de “momento jacobino da revolução”. Para ele, este foi o momento em que o enfrentamento direto não mais foi possível evitar. (GARCÍA-LINERA, 2012b, p. 19 apud VALENÇA, 2017)

é canalizado. Os intentos golpistas eram alimentados também por intervenções estrangeira. O embaixador dos Estados Unidos foi expulso da Bolívia depois de ser flagrado tratando com lideranças da oposição meios para destituição do governo, numa clara ingerência estrangeira indevida. No entanto, do exterior também chegou apoio. Os membros da Unasul demonstraram apoio ao governo constituído e isolaram os golpistas (VALENÇA, 2017).

Os movimentos sociais organizaram uma eloquente marcha em 13 de outubro para exigir a aprovação do referendo aprovativo da Constituição. Nesse momento, o texto Constitucional deveria passar pela aprovação popular para entrar em vigor. Para Shavelzon, a referida marcha foi a mais contundente da história da Bolívia recente e mudou definitivamente a correlação de forças naquele momento a favor do bloco dirigente emergente, ou seja, o bloco das forças em torno do MAS-IPSP. Todavia, apesar do crescente bloco dirigente popular, os principais setores da oposição e a Igreja Católica encamparam o “NO” à aprovação da nova ordem constitucional (SHAVELZON, 2012 apud VALENÇA, 2017).

Os movimentos sociais em marcha saíram de Caracollo, a 200km de La Paz, e seguiram em marcha até chegarem aos arredores do Congresso. Lá, enquanto aguardavam do lado de fora em multidão, os congressistas constituintes resistiam ao cansaço da revisão do texto constitucional (SHAVELZON, 2012 apud VALENÇA, 2017). No dia 21 de outubro, Evo Morales promulgou a “Ley de Convocatoria” (BARBOSA FILHO, 2008 apud VALENÇA, 2017). Assim, ficou estabelecida que no dia 25 de janeiro de 2009 ocorreria um referendo confirmatório do texto constitucional, assim como a população seria consultada sobre o limite da propriedade privada da terra, conforme o artigo 398.²⁰

²⁰ ARTICULO 398.- Las preguntas para dirimir el Artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado serán las siguientes:

1.

¿Esta usted de acuerdo con la propuesta de mayoría de la Asamblea Constituyente, para que el Artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, sea incorporado a la nueva Constitución Política del Estado, con la siguiente redacción?

”se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la

No entanto, os situacionistas foram levados a ceder aos protestos dos opositores e tiveram que costurar um acordo assinado na cidade de Cochabamba. De acordo com Valença (2017), 180 dos 411 artigos aprovados em Oruro foram alterados de alguma maneira. Segundo Júnior, a versão aprovada em Oruro era muito mais dispendiosa na garantia de direitos e na promoção de mudanças estruturais. Ainda na tese de Júnior, esse acordo representou a via possível naquelas circunstâncias para acabar com os intentos golpistas e separatistas (SILVA JÚNIOR, 2014).²¹

Finalmente, no dia 25 de janeiro de 2009 o texto constitucional foi confirmado pela maioria do povo boliviano que votou pelo “SÍ”, 61%²². Com um eloquente 80,65% o latifúndio foi proibido na Bolívia. Tudo depois de quase três anos de intensos debates, inúmeros conflitos, mortes e até os limites do início de uma guerra civil. Nesse sentido, sintetiza bem Valença:

O processo constituinte boliviano repousa sua riqueza no desvelamento do que é uma constituinte, visível em tal intensidade justamente por ter se constituído em processo coordenado pelas classes subalternas em deslocamento da estrutura estatal anteriormente constituída e correspondente ao antigo bloco histórico hegemônico (VALENÇA, 2017, p. 136.).

E segue:

propiedad que sobrepasa la superficie maxima zonificada establecida en la ley. la superficie maxima en ningun caso podra exceder las diez mil hectareas”.

2.

¿Está usted de acuerdo con la propuesta de minoría de la Asamblea Constituyente, para que el Artículo 398 del proyecto de Constitución Política del Estado, sea incorporado a la nueva Constitución Política del Estado, con la siguiente redacción?:

”se prohíbe el latifundio y la doble titulacion por ser contrarios al interes colectivo y al desarrollo del pais. se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la funcion economica social; la explotacion de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relacion laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie maxima zonificada establecida en la ley. la superficie maxima en ningun caso podra exceder de cinco mil hectareas”.

²¹Um dos pontos mais sensíveis foi o da autonomia. O Governo teve que aceitar a não subordinação das leis departamentos a decretos presidenciais (art. 410). As competências privativas do governo central passaram de 43 para 22, enquanto as dos departamentos subiram de 12 para 36 (VALENÇA, 2017, p. 134).

²² ARTÍCULO 4º. La pregunta para refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado será la siguiente: ¿Está usted de acuerdo con refrendar el texto del proyecto de Constitución Política del Estado presentado por la Asamblea Constituyente, y ajustado por la Comisión Especial de Concertación del H. Congreso Nacional, que incluye los consensos logrados en el diálogo entre el Gobierno Nacional con los Prefectos y Representantes Municipales sobre autonomías, incorporando el resultado de la consulta sobre el Artículo 398 a ser resuelto en este mismo referéndum, y que la misma sea promulgada y puesta em vigencia como nueva Ley Fundamental del Estado Boliviano? (VALENÇA, 2017)

Por ele, percebe-se que o texto legal é a expressão, o reflexo, de difícil correlação de forças em que, por vezes, ou havia muito manejo político ou uma guerra civil restaria iminente. Tanto o é que o “formal”, o “doutrinário” cede espaço para o real e tem-se uma Constituição nascida não do poder instituinte em si, mas, contraditoriamente, alterada e delimitada pelo antigo poder instituído (VALENÇA, 2017, p. 137).

Venceu o modelo progressista defendido pelos movimentos sociais organizados. Logo em seguida, em uma consulta quase inédita na América Latina, a Constituição foi ativada por cerca de 90% dos eleitores cadastrados e obteve uma aprovação de 61,43%. Algumas semanas depois passou a vigorar na Bolívia o novo ordenamento constitucional. A nova Constituição se tornou o primeiro dispositivo ativado por referendo na história da Bolívia, seguindo os modelos já adotados quando da criação das Constituições da Venezuela (1999) e do Equador (2008). Uma dos comandos constitucionais que entraram em vigor acabava com uma das maiores heranças dos tempos coloniais, presente em todas as antigas colônias de exploração: o latifúndio (VALENÇA, 2017).

O artigo 315, I que trouxe a referida norma, ainda colocou a necessidade da realização de um referendo para que os povos escolhessem qual seria a limitação da superfície máxima que uma propriedade privada poderia possuir. A nova ordem jurídica boliviana mexia, assim, com um dos mais clássicos e intocáveis fundamentos do liberalismo jurídico, a propriedade privada. Destarte, não se tentou aboli-la, mas sim, limitá-la.

Tentou-se ir além. O MAS, as organizações sociais indígenas e camponesas e o Pacto de Unidade haviam sugerido à Constituinte, desafiando a hegemonia da separação de poderes tradicional, a adoção de um Quarto Poder. O Poder Social Plurinacional deveria ser um controlador das atividades dos demais, com independência e controle dos movimentos sociais e “suas decisões são inapeláveis e de cumprimento imediato por parte dos poderes do estado” (ASSEMBLEIA NACIONAL, 2006 apud VALENÇA, 2017) e “que coordene o exercício do poder governamental e seja o regulador da legalidade” (MAS, 2007, VALENÇA, 2017). Desta maneira, a participação e a capacidade decisória direta seria garantida na Bolívia.

No entanto, a proposta não conseguiu aprovação na Constituinte e, apesar disso, o texto aprovado em Oruro em 2007 ainda permitia a participação com sua capacidade decisória estabelecendo que “o povo soberano, por meio da sociedade civil organizada, participará na tomada de decisões das políticas públicas” (art. 241). Todavia, depois da revisão final, a versão definitiva substituiu “decisão” por “participação”. (apud SILVA JÚNIOR, 2014).

4.4. Considerações sobre a democracia participativa em funcionamento na Bolívia

São três o número de países que têm constituições criadas no século XXI (Na Venezuela, à exceção, ela existe desde 1999) e que se enquadram no Novo Constitucionalismo Latino América: Venezuela, Equador e Bolívia. Além das mudanças e características deste movimento, observa-se aqui um balanço da construção de instrumentos participativos. Sobretudo os mecanismos de democracia direta introduzidos por estes países. De uma maneira geral, as iniciativas tentaram introduzir referendos para ratificação e revogação de leis constitucionais*; revogação de cargos eletivos, iniciativa de lei popular; e convocação de Assembleia Constituinte (SILVA, 2015). Deste modo, se tentará não apenas analisar de maneira exemplificativa os mecanismos jurídicos, supostamente inovadores, mas também procurando uma análise que os coloque à luz da sua efetividade.

Quando chegou ao poder na Bolívia com Evo Morales, o MAS iniciou um profundo processo de reforma institucional. Já foi destacado aqui os três momentos de reforma constitucional descritos pela professora Farjado (2011 apud BRANDÃO, 2013). Um pouco antes, no entanto, uma pequena abertura institucional contribuiu para uma sensível melhora na participação dos movimentos sociais que, silenciados por séculos, decidiram participar da política de seu país. O Banco Mundial ao mesmo tempo que impunha ao corrente governo boliviano uma agenda de privatizações e arrocho fiscal e controle monetário, decidiu recomendar a descentralização dos poderes e incentivar a participação da sociedade civil com o intuito de que tal controle fomentasse maior eficiência dos gastos públicos e da governabilidade (PEREIRA, 2015).

Nos anos 1990 os debates foram sobre a participação indígena e campesina foram intensos e profícuos; e acabaram por resultar na criação da Lei de Participação Popular (LPP) em 1994. A LPP organizou o poder de maneira descentralizada e os municípios foram legalmente dotados de poder de controle sob parte da arrecadação nacional. Os movimentos sociais passaram a exercer um papel fiscalizador das contas públicas a nível nacional, desta vez, com regulamentação; além do mais, passaram até a existir para o sistema legal de forma inédita (ALBÓ, 2008 apud SILVA, 2015). Por fim, criou-se as Organizações Territoriais de Base (OTB) e os Comitês de Vigilância (CV); entidades ligadas ao controle e a participação social.

Em tempos mais recentes, duas leis do ano de 2010 merecem destaque: A lei Marco de Autonomias e Descentralização e a Lei do Regime Eleitoral. Essas duas leis representam um marco na participação em nível local e complementam disposições constitucionais. A partir daí, nasceu a Autonomia Indígena Originária Campesina cuja razão de ser foi a descentralização do poder e criação de um autogoverno com jurisdição local segundo o qual os povos poderiam implementar uma espécie autogoverno seguindo seus critérios próprios e originários. Veja-se:

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias. (artigo 289, ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009)

Por sua vez, o artigo 272 prevê que tal autonomia será exercida em “eleição direta de suas autoridades pelas cidadãs e cidadãos, a administração de seus recursos econômicos, e o exercício das faculdades legislativas, regulamentar, fiscalizadora e executiva, por seus órgãos do governo autônomo no âmbito de sua jurisdição e competências e atribuições.” (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2009). Portanto, além de reconhecer a autonomia dos diversos povos espalhados nos limites geográficos da Bolívia, o texto constitucional também estabelece uma forma própria de escolha de representantes a nível local.

Percebe-se que, apesar de falar em eleição direta, temos, no entanto, uma representação a nível local. Ainda assim, tal previsão constitucional é avançada ao permitir a livre determinação para institucionalização jurídica, política, social e econômica no nível local o que permitiria, a

meu ver, um controle, uma compreensão e uma maior participação política das pessoas no seu contexto comunitário. No entanto, no que se refere à efetividade, alguns anos após a nova Constituição entrar em vigor, dos mais de 300 municípios bolivianos, dentre os quais acredita-se que mais da metade com condições para buscar o autogoverno, apenas 11 haviam avançado na aprovação da autonomia local (ROMERO, 2009 apud SILVA JÚNIOR, 2014).

Daí pode-se depreender que ainda existe forte resistência frente a qualquer consolidação de novas formas democráticas. Principalmente contra àquelas as quais se distanciam do modelo hegemônico liberal, tal qual é o exemplo da democracia comunitário do autogoverno. Júnior, destaca que, dentro da forma de democracia comunitária, estão presentes distintas concepções filosóficas e, também, fisiológicas de democracia. Acontece que haveria a primazia da necessidade coletiva à vontade individual, bem como uma relação do indivíduo com a comunidade e com a *pachamama*, diversa da lógica liberal. Assim, insinua que não ter abandonado a matriz de produção capitalista dificultou a criação de condições materiais que sustentam a democracia comunitária (SILVA JÚNIOR, 2014). Neste sentido também:

A través de la democracia se puede reducir la separación entre gobernantes y gobernados y a través de una forma comunitaria se puede enfrentar la separación entre sociedad y naturaleza, ya que es la forma política que responde a una temporalidad agraria que sigue los ciclos de la naturaleza. Para esto no es suficiente la forma política sino también la existencia de modos de producción no capitalistas, que permitan sostener una vida política democrática y la complementariedad entre pueblos (TAPIA, 2009a, p. 44-45 apud SILVA JÚNIOR, 2014, p. 288).

Em nível nacional, a constituição reconheceu as formas participativas da assembleia e do “cabildo”. A primeira, herdeira da tradição sindical boliviana, movimento forte no lado ocidental do país, e a segunda, oriunda das tradições indígenas da região oriental. As decisões tomadas nas assembleias deveriam ser construídas sob o consenso e com vinculação que a ser cumprida por todos os participantes da comunidade. Mesmo assim, essas instâncias contam atualmente apenas com um caráter consultivo e não são dotadas de margem deliberativa. Apesar de amplamente prevista na constituição, a participação da “sociedade civil organizada” na condução das políticas públicas, na elaboração de leis em parceria com o poder legislativo, ainda não se definiu de forma clara como ela poderia se dar. (SILVA, 2015). O que se percebe, desta maneira, é que a participação acabou se restringindo a uma consulta de caráter meramente

consultivo, carente de qualquer poder de decisão.

A democracia de novo tipo na Bolívia tem como rumo a participação direta e ativa das pessoas nos pleitos de natureza pública, constituindo uma verdadeira “gestão concreta da coisa pública”. Contudo, a forma participativa não abandonou a centralidade do indivíduo na tomada de decisões, à maneira do processo representativo. (SILVA JÚNIOR, 2014). Por outro lado, criou mecanismo de controle direto para garantir que as decisões tomadas fossem, de fato, cumpridas. Exemplo maior desse controle é o Poder Eleitoral. Ele é parte importante do processo de refundação do Estado na Bolívia pois é uma estrutura modificada e tornou-se um novo poder com a função de consolidar as escolhas feitas e dar serenidades aos processos eleitorais no país.

A propósito, a Bolívia sofreu, nada mais nada menos, do que 150 golpes de Estado desde que logrou ter reconhecida sua independência pela Espanha em 1825. Tamanha instabilidade política – bastante familiar aos olhos dos latino-americanos, diga-se de passagem – pode ser explicado pela forte ingerência das elites locais e estrangeiras que agem a seu bel-prazer, de modo que, qualquer tranquilidade institucional a brisa primeira carrega. Desta maneira, percebe-se que o Poder eleitoral vinha servindo com uma barricada eleitoral frente a quaisquer fraudes vindouras (SILVA JÚNIOR, 2014).

Noutra esteira, se não se permite considerar a Bolívia uma democracia exemplar, nem antes e talvez nem depois do Novo Constitucionalismo Latino Americano, provavelmente pode-se classificar como um estado em construção com intenso diálogo com os movimentos sociais.

Dentre os mecanismos que surgiram na reconfiguração do Estado e que têm a ver com a democracia participativa, chama a atenção o Vice Ministério de Movimentos Sociais. O referido ministério, normatizado na Constituição de 2009, tem a função institucional de fazer a ponte do diálogo entre o Estado plurinacional e os movimentos sociais organizadas. Além dele, o ministério da Transparência e Luta contra a Corrupção possui o propósito de manter a população engajada nos assuntos públicos. Essa é outra instituição fruto da reivindicação dos anos precedentes à Constituinte. No entanto, apesar da quase unanimidade da ideia, as formas

de participação efetivas são filtradas por alguns empecilhos e têm gerado desilusões. Nos fóruns de debate, consultas e reuniões, algumas vezes até mesmo com a presença de Evo Morales, não são todos os movimentos que são considerados aptos a participar. Além do mais, as reuniões se iniciam com pauta pré determinada. Muitas vezes, contudo, os encontros com Evo servem para auxiliar na formulação das políticas públicas, outras, para legitimar algumas políticas, seguindo o modelo prometido do “governar obedecendo”. Ainda assim, o Vice Ministério de Movimentos Sociais não consegue prover vinculação e tem relegado os debates trazidos pelos movimentos sociais às fases consultivas (SILVA, 2015).

Mais efetivo, no entanto, mostra-se o segundo ministério. Responsável por “criar espaços e iniciativas de transparência, rendição de cotas e combate à corrupção – por meio de relatórios anuais de rendição de contas, audiências públicas com a cidadania e representações sociais, investigações e denúncias de delitos de malversação de fundos, publicação de dados e capacitação de servidores públicos e de representantes da sociedade civil” (SILVA, 2015, p. 217). Muito mais parecido com órgãos de controle e agências reguladoras dos países do norte global, esse mecanismo, a despeito de qualquer contradição, cumpre a função de princípio do “controle social” estabelecido na Constituição (SILVA, 2015).

Apesar de trazer algumas similaridades com os experimentos liberais, as instituições soerguidas na Bolívia depois da Constituinte do Estado Plurinacional, apresenta noções heterodoxas de democracia em nítida oposição ao modelo neoliberal eminentemente representativo e procedimental (SILVA, 2015). Conquanto apresente naturais contradições desse tipo, parece haver uma grande “ampliação do experimentalismo democrático”. Essa ampliação é originada a partir de novas gramáticas sociais nas quais a construção de uma democracia participativa se deu paulatinamente (SILVA, 2015).

V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Democracia é um conceito em disputa permanente. Os ditames das classes dominantes buscaram construir narrativas a elas favoráveis ao longo da história. Exercem sua hegemonia. Na modernidade existe uma “tensão controlada entre democracia e capitalismo” (Santos, 2002). Poucas vezes, a mudança na correlação de força permitiu a construção de gramáticas políticas alternativas. No entanto, a democracia participativa busca romper a lógica individualista e lucrativa moderna.

Da disputa e tensão constantes, emerge a democracia direta como alternativa ao modelo hegemônico representativo. Os movimentos sociais têm destaque fundamental na institucionalização da diversidade cultural, na transformação de práticas dominantes, na luta pelo aumento da cidadania e pela inserção de atores sociais excluídos.

A segunda metade do século XX foi marcada por novos modelos de democracia, como observado com o diálogo proposto com a obra de Santos. Esses modelos representam alternativas

às tradicionais concepções de democracia. Por outro lado, as novas concepções não rompem com o procedimentalismo. As preocupações são as mesmas das concepções tradicionais (SANTOS, 2002).

Entretanto, as novas concepções de democracia recebem respostas diferentes. Elas negam as formas homogeneizantes de organização de sociedade, reconhecendo a pluralidade humana (SANTOS, 2002).

Processos constituintes democráticos são aqueles nos quais há uma ampla participação popular e os populares podem reconhecer nos textos constitucionais as suas reivindicações e reconhecer-se enquanto agentes transformadores e ativadores dos poderes constituintes e da ordem constitucional e política.

Pode-se notar que os processos constituintes no Brasil e na Bolívia são representantes, cada um a seu modo, dessa nova gramática social da democracia que emergiu das lutas por redemocratização e ampliação da democracia liberal

Ambos os processos contaram com ampla mobilização popular e com a inclusão de atores socialmente excluídos, reconhecendo-se nos textos constitucionais a diversidade cultural de seus povos. Todavia, notou-se que o processo boliviano caminhou um passo adiante no que se refere ao procedimentalismo pois altera a ordem mono jurídica estatal constituída no terceiro ciclo de reformas constitucionais na região, como estudado por Farjado (2011 apud BRANDÃO, 2013).

A Constituição Brasileira de 1988 é fruto da ascensão dos mais diversos grupos, muitos historicamente excluídos do processo político. Deste modo, o processo constituinte brasileiro representa o momento apontado por Santos (2002) como modelo contra-hegemônico, uma vez que o sociedade “exerceu profunda ingerência” na Constituinte.

O Regimento Interno (RIANC) da ANC brasileira permitiu a grande participação dos movimentos sociais através de audiências públicas. Muitas foram as sugestões e as emendas populares (CARDOSO, 2016). Então, se constatou que a disputa social e democrática em torno

da ANC representou uma nova gramática na disputa por democracia no Brasil.

Os movimentos sociais organizados em todo o país passaram a difundir um intenso aprendizado com a democracia participativa e atuaram em diversas assembleias populares que ficaram encarregadas de elaborar sugestões e levá-las aos constituintes. Embora pertencentes ao bloco progressista minoritário, grande parte dos dispositivos previstos em emendas contemplavam os instrumentos da democracia participativa, conforme as muitas sugestões apresentadas pelos movimentos sociais em audiências públicas.

No entanto, a Constituição Brasileira de 1988 não foi fruto de uma ruptura política com o antigo regime. Representou, desse jeito, um instrumento de transição. Corroborava com essa constatação a intensa articulação antidemocrática atuante na Constituinte.

Ademais, viu-se que o processo de convocação da ANC brasileira através de Emenda Constitucional abriu caminho para que limitações fossem impostas pelo regime militar ditatorial. Por isso, percebeu-se a primeira grande distinção entre os dois processos constituintes analisados aqui. A ativação do poder constituinte no Brasil não se deu por parte dos cidadãos, não houve eleição para uma constituinte exclusiva e o texto constitucional não foi levado à consulta popular. Em outra direção, na Bolívia consultas populares elegeram uma assembleia constituinte exclusiva para escrever o novo texto constitucional e, findo o período constituinte, o texto elaborado foi democraticamente ativado em consulta popular.

Além do mais, os instrumentos de democracia participativa aprovados foram pouco utilizados em mais de 30 anos de democracia liberal no Brasil. O referendo e o Plebiscito dependem da aprovação do Congresso Nacional. A iniciativa popular legislativa depende do cumprimento de critérios burocráticos de difícil efetivação. Dos pouquíssimos projetos aprovados até hoje, todos sofreram controle e deformação por parte do Parlamento.

As jornadas de junho de 2013 no Brasil dialogam com a insatisfação popular resultado, além de outros fatores, da descrença no modelo hegemônico representativo e indireto de democracia liberal. Esse modelo adotado pela Constituição de 1988 também permanece mono

jurídico, apesar dos avanços na participação popular.

No caso da nova ordem constitucional na Bolívia, demonstrou-se que a substituição da ordem mono jurídica permitiu o reconhecimento da pluralidade dos direitos de família, de propriedade e de jurisdição. Mais ainda, que o pluralismo epistemológico tornou-se o fundamento da nova ordem constitucional e do sistema de justiça.

A Constituinte da Bolívia marca um processo de ruptura caracterizado como atípico à tradição constitucional boliviana e latino-americana. Coordenada pelas classes subalternas, deslocou-se a estrutura estatal antigamente pertencente e fundadora do bloco histórico hegemônico. Portanto, abriu-se caminho para a inclusão de grupos historicamente alijados do processo político. Mais além, pela primeira vez na história da Bolívia o bloco camponês-indígena-popular representou a maioria em uma Assembleia Constituinte.

A possibilidade do chamado popular de plebiscito e referendo, a convocação direta de uma Assembleia Constituinte exclusiva marcada por uma ampla e ativa participação e condução por parte dos atores de classes sociais periféricas, a ratificação do texto constitucional e das emendas pelos populares, além de outros instrumentos que permitem o controle e a fiscalização popular em todas as instâncias do governo, fizeram do processo constituinte boliviano uma ruptura com o tradicional constitucionalismo colonial da região.

O rompimento com o modelo mono jurídico típico dos modelos de democracia liberal hegemônico é característica fundamental do Novo Constitucionalismo Latino Americano. Essa mudança em muito se deveu à ascensão do bloco indígena-camponês-popular que passou à direção da Assembleia Constituinte.

Todavia, o bloco imperial-burguês-colonial, representante dos interesses das elites na Bolívia, fez uma oposição radical caracterizada por uma forte contrarreação ao avanço democrático e empregou desde recursos legítimos e legais, boicotes, até intentos golpistas por meio do uso da violência física.

Desta maneira, o bloco majoritário teve que ceder e o texto constitucional sofreu significativas alterações que limitaram o avanço da democracia participativa na Bolívia. O texto final aprovado era bem mais modesto em termos de participação e de garantia dos direitos fundamentais.

Ademais, passados alguns anos da entrada em vigor da Constituição de 2009, observou-se um avanço democrático limitado caracterizado por espaços políticos esvaziados de deliberação e vinculação efetivas. O que, assim como no caso brasileiro, reflete a necessidade de uma luta constante por mais democracia.

Em suma, percebeu-se que a disputa por democracia na região é permanente. A História é feita por avanços e retrocessos. A autodeterminação dos povos, contudo, deve sempre ser respeitada. A reflexão provocada neste trabalho aponta na direção de um horizonte de lutas sociais nas quais a proposição de uma democracia mais efetiva e participativa é fundamental se houver a consciência coletiva de que, através desse instrumento, se poderá promover justiça e reduzir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADDOR, Felipe. Reflexões Sobre a Democracia Participativa na América Latina. **Revista Administração Pública**. FGV-EBAPE. nov-dez, 2018.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BARBOSA, Maria Lúcia. **Democracia direta e participativa**: um diálogo entre a democracia no Brasil e o novo constitucionalismo latino americano. 218 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

BELLO, Enzo. O Pensamento Descolonial e o Modelo de Cidadania do Novo Constitucionalismo Latino-Americano. **Revista de Estudos Constitucionais Hermenêutica e Teoria do Direito**. Janeiro-abril, 2015.

BRANDÃO, Pedro Augusto Domingues. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano**: participação popular e cosmovisões indígenas (Sumak Kawsay e

Pachamama). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

CARDOSO, Rodrigo Mendes. **A participação popular na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**. 227f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Galeano de Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2010.

_____. **Bolívia, o país que quer existir**. In: UOU. 26 out. 2003. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2610200306.htm>> Acesso em: 18 mai. 2020.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia Participativa na Constituição Brasileira. Democracia Participativa, Semidireta e representativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a49, n.178, abril-junho, 2008.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. Direito à Diversidade Individual e Coletiva e a Superação da Modernidade Colonial. **VirtaJus** (PUC MG), Belo Horizonte, v.3, n. 4, p.37-59.

_____. **O Estado Plurinacional e o direito internacional moderno**. Curitiba: Juruá, 2012.

MARQUEZ, Gabriel García. **Cem anos de solidão**. Trad. Eliane Zagury. Col. Mestres da Literatura Contemporânea. Rio de Janeiro: Record, 1967.

PAROLA, Giulia; COSTA, Loyuá Ribeiro Fernandes Moreira da. Novo Constitucionalismo Latino-Americano: um Convite a Reflexão acerca dos Limites e Alternativas ao Direito. Giulia Parola e Costa. **Teoria Jurídica Contemporânea** (PPGD/UFRJ). vol. 2, julho-dezembro, 2018, p. 6-22.

RODA VIVA. **Evo Morales**. 2006. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=0bqB7W1GAE0>> Acesso em: 18 mai. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social ou Princípios do direito político**. São Paulo: Penguin Classics / Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a Democracia: Os Caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista crítica de ciências sociais**. nº 48, junho 1997, p. 11-32. Disponível em: < http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Concepcao_multicultural_direitos_humanos_RCCS48.PDF >. Acesso em: 10 set. 2020.

_____. **Reinventar a Democracia: Entre o Pré-Constitucionalismo e o Pós-Contratualismo**. 2 ed. Gradiva Publicações, Lda: 2002.

SILVA, Fabricio Pereira da. **Democracias Errantes:** reflexões sobre experiências participativas na América Latina. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. **A constituição do estado plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na américa latina.** 345 f. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. **O Novo Constitucionalismo Latino-Americano:** Um Estudo sobre a Bolívia. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

VALENÇA, Daniel Araújo. **Disjuntivas do processo de câmbio:** o avanço das classes subalternas, as contradições do estado plurinacional da Bolívia e o horizonte do socialismo comunitário. 404 f. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.