



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**



**MARIA LÚCIA BARBOSA**

**DEMOCRACIA DIRETA E PARTICIPATIVA: UM DIÁLOGO ENTRE A  
DEMOCRACIA NO BRASIL E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO  
AMERICANO**

**Tese de Doutorado**

Recife  
2015

**MARIA LÚCIA BARBOSA**

**DEMOCRACIA DIRETA E PARTICIPATIVA: UM DIÁLOGO ENTRE A  
DEMOCRACIA NO BRASIL E O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO  
AMERICANO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Direito.

Área de concentração: Teoria e Dogmática do Direito

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Fernandes Allain Teixeira

Co-orientador: Prof. Roberto Viciano Pastor

Recife  
2015





## AGRADECIMENTOS

Tão difícil quanto o trabalho de escrever a tese é o desafio de contemplar nesses agradecimentos todas as pessoas que participaram desse processo. Somos como uma trança de gente, uma mistura de nós mesmos e das pessoas que passam por nossas vidas e muitas delas fazem parte de mim.

Iniciarei pelos agradecimentos institucionais. À Universidade Federal de Pernambuco FDR, responsável pela minha formação desde a graduação. Ao PPGD/UFPE. À CAPES que financiou meus estudos na Universidade de Valência, o que me possibilitou crescimento acadêmico e uma experiência de vida fantástica que ampliou os meus horizontes de mundo.

Aos meus professores: Gustavo Santos, Bruno Galindo, João Paulo Allain e todos os demais que fazem o PPGD UFPE.

Um agradecimento muito especial a Roberto Viciano, além de orientar-me, acolheu-me em Valência. Sempre que pôde, se fez muito presente e me deu muita atenção, o que certamente fez com que a experiência no exterior fosse tão feliz e proveitosa.

Aos meus pais e irmãos um agradecimento com todo meu amor.

Aos meus amigos com todo carinho.

A Felipe, meu amor. Por tudo, desde a companhia e apoio até a revisão desse trabalho. Obrigada por partilhar comigo esse processo. Obrigada com muito amor.

Finalizo com uma frase de João Guimaraes Rosa, de um livro do qual gosto muito, chamado Grandes Sertões Veredas: “O senhor... mire veja: o mais importante e bonito, do mundo, é isto: que as pessoas não estão sempre iguais,

ainda não foram terminadas - mas que elas vão sempre mudando. Afinam ou desafinam, verdade maior". Obrigada a todos!

La línea del ecuador no atraviesa por la mitad el mapamundi que aprendimos en la escuela. Hace más de medio siglo, el investigador alemán Arno Peters advirtió esto que todos habían mirado pero nadie había visto: el rey de la geografía estaba desnudo.

El mapamundi que nos enseñaron otorga dos tercios al norte y un tercio al sur. Europa es, en el mapa, más extensa que América latina, aunque en realidad América latina duplica la superficie de Europa. La India parece más pequeña que Escandinavia, aunque es tres veces mayor. Estados Unidos y Canadá ocupan, en el mapa, más espacio que África, y en la realidad apenas llegan a las dos terceras partes del territorio africano.

El mapa miente. La geografía tradicional roba el espacio, como la economía imperial roba la riqueza, la historia oficial roba la memoria y la cultura formal roba la palabra (1998, p.181).

Eduardo Galeano, Mapamundi,

**Patás Arriba La Escuela Del Mundo Al Revés.**

## RESUMO

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

A crise de legitimidade da democracia representativa conduz à reflexão sobre institutos que possibilitem maior participação direta dos cidadãos na vida política do país a partir do empoderamento cidadão. Por democracia entende-se uma categoria em disputa constante que se revela historicamente de diferentes formas. A atualidade da democracia reside na sua reinvenção em diferentes épocas e espaços geográficos. Os processos constituintes democráticos são aqueles nos quais os cidadãos diretamente ativam o poder constituinte e reconhecem a legitimidade dos textos constitucionais. Uma constituição é o resultado de uma correlação de forças construídas a partir de narrativas políticas no processo constituinte. As Constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano foram formuladas a partir de processos constituintes que se diferenciam por intensa participação democrática com a ativação do poder constituinte diretamente pelos cidadãos que detêm instrumentos constitucionais de participação política. Nesses processos pode-se incluir as Constituições da Venezuela, Equador e Bolívia. A constituição brasileira corresponde a um constitucionalismo de transição, pois foi formulada obedecendo as regras do jogo do regime ditatorial que a antecedeu e os seus instrumentos de participação direta se mostram ineficazes para garantir a participação protagônica dos cidadãos. Tanto do ponto de vista formal, como do ponto de vista material, a Constituição de 1988 não pode ser compreendida como exemplo do Novo Constitucionalismo Latino Americano, pois não contempla eficazmente possibilidades do exercício da disputa política protagônica pelos cidadãos.

Palavras-chave: Democracia. Novo Constitucionalismo Latino Americano. Constituição Brasileira 1988.

## ABSTRACT

BARBOSA, Maria Lúcia. **Direct and participative democracy**: a dialogue between democracy in Brazil and the new latin american constitutionalism. 2015. 218 p. Doctoral Thesis (PhD of Law) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

The crisis of legitimacy of representative democracy leads to reflection on institutions that allow greater direct participation of citizens in the country's political life from citizen empowerment. Democracy is understood as a category in constant dispute that reveals itself, historically, in different forms. The actuality of democracy lies in its reinvention in different times and geographical spaces. Democratic constituent processes are those in which citizens directly activate the constituent power and recognize the legitimacy of the constitutional texts. A constitution is the result of a balance of forces constructed from political narratives in the constitutional process. The New Latin American Constitutionalism constitutions were originated from constituent processes that differ by intense democratic participation with the activation of the constituent power directly by citizens who hold constitutional instruments of political participation. In these processes are included the Constitutions of Venezuela, Ecuador and Bolivia. The Brazilian Constitution of 1988 corresponds to a transitional constitutionalism because it was formulated inheriting the rules of the dictatorial regime that preceded it and its instruments of direct participation that were ineffective to ensure the protagonist participation of citizens. Both the formal point of view, as the material point of view, the 1988 Constitution cannot be understood as an example of the New Latin American Constitutionalism, because it does not include effective means to exercise the political dispute protagonism of citizens.

Keywords: Democracy. New Latin American Constitutionalism. Brazilian Constitution of 1988.

## RESUMEN

BARBOSA, Maria Lúcia. Democracia directa y participativa: un diálogo entre la democracia en Brasil y el nuevo constitucionalismo latino americano. 2015. 218 f. Tesis (Doctorado en Derecho) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro de Ciências Jurídicas / FDR, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

La crisis de legitimidad de la democracia representativa conduce a una reflexión sobre los institutos que posibiliten una mayor participación directa de los ciudadanos en la vida política del país a partir del empoderamiento del ciudadano. Por democracia se entiende una categoría en disputa constante que se revela históricamente de diferentes formas. La actualidad de la democracia reside en su reinvencción en diferentes épocas y espacios geográficos. Los procesos constituyentes democráticos son aquellos en los que los ciudadanos directamente activan el poder constituyente y reconocen la legitimidad de los textos constitucionales. Una constitución es el resultado de una correlación de fuerzas construídas a partir de narrativas políticas en el proceso constituyente. Las Constituciones del Nuevo Constitucionalismo Latino Americano fueron formuladas a partir de procesos constituyentes que se diferenciaban por la intensa participación democrática y por la activación del poder constituyente directamente de parte de los ciudadanos que detienen instrumentos constitucionales de participación política. En esos procesos se pueden incluir las Constituciones de Venezuela, Ecuador y Bolivia. La constitución brasileña corresponde a un constitucionalismo de transición, pues fue formulada obedeciendo las reglas del juego del régimen dictatorial que la antecedió y sus instrumentos de participación directa se muestran ineficaces para garantizar la participación protagónica de los ciudadanos. Tanto del punto de vista formal, como del punto de vista material, la Constitución de 1988 no puede ser comprendida como ejemplo del Nuevo Constitucionalismo Latino Americano, pues no contempla eficazmente las posibilidades del ejercicio de la disputa política protagónica de parte de los ciudadanos.

Palabras claves: Democracia. Nuevo Constitucionalismo Latino Americano. Constitución Brasileña de 1988.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	1
2 DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM DISPUTA.....	8
2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA GREGA E A REPÚBLICA ROMANA – A GÊNESE DA DEMOCRACIA DIRETA E DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	19
2.1.1 Democracia direta Grega .....	20
2.1.2 A República Romana .....	24
2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	27
2.3 DEMOCRACIA DIRETA.....	30
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	32
2.5 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DO CIDADÃO NAS DECISÕES POLÍTICAS:.....	36
2.5.1 Plebiscito .....	36
2.5.2 Referendo .....	38
2.5.3 Iniciativa popular .....	43
2.5.4 Revogatória .....	45
3 CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA .....	47
3.1 UM RESGATE HISTÓRICO COM VISTAS A CONTEXTUALIZAR O CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO CONSTRUÍDO PELAS ELITES E PARA AS ELITES .....	47
3.2 NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO COMO CONCEPÇÃO DIVERSA DO NEOCONSTITUCIONALISMO.....	66
3.2.1 Elementos formais do Novo Constitucionalismo Latino Americano .....	75
3.2.2 Elementos materiais do Novo Constitucionalismo Latino Americano .....	78
3.3 MODELOS CONSTITUINTES: VENEZUELA, BOLÍVIA E EQUADOR.....	82
3.3.1 Constituição Venezuelana de 1999.....	83
3.3.2 Constituição Equatoriana de 2008 .....	95
3.3.3 Constituição Boliviana de 2009 .....	103
4 UM BREVE RESGATE HISTÓRICO COM VISTAS A CONTEXTUALIZAR O CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL .....	112
4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	147
4.2 A CRISE DO MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL E A PROPOSTA DE UMA NOVA CONSTITUINTE COM O REFERENDO POPULAR .....	182
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	189
REFERÊNCIAS .....	195



## 1 INTRODUÇÃO

Al sur, la represión. Al norte, la depresión.

No son pocos los intelectuales del norte que se casan con las revoluciones del sur por el puro placer de enviudar.

Prestigiosamente lloran, lloran a cántaros, lloran a mares, la muerte de cada ilusión; y nunca demoran demasiado en descubrir que el socialismo es el camino más largo para llegar del capitalismo al capitalismo.

La moda del norte, moda universal, celebra al arte neutral y aplaude a la víbora que se muerde la cola y la encuentra sabrosa. La cultura y la política se han convertido en artículos de consumo. Los presidentes se eligen por televisión, como los jabones, y los poetas cumplen una función decorativa. No hay más magia que la magia del mercado, ni más héroes que los banqueros.

La democracia es un lujo del norte. Al sur se le permite el espectáculo, que eso no se le niega a nadie. Y a nadie molesta mucho, al fin y al cabo, que la política sea democrática, siempre y cuando la economía no lo sea. Cuando cae el telón, una vez depositados los votos en las urnas, la realidad impone la ley del más fuerte, que es la ley del dinero. Así lo quiere el orden natural de las cosas. En el sur del mundo, enseña el sistema, la violencia y el hambre no pertenecen a la historia, sino a la naturaleza, y la justicia y la libertad han sido condenadas a odiarse entre sí.

Eduardo Galeano, Mapamundi/2

**El libro de los abrazos.**

O diálogo entre a democracia no Brasil e na América Latina é importante e necessário, dadas às contribuições que Novo Constitucionalismo Latino Americano oferece ao debate sobre legitimidade protagônica do cidadão em momentos de crise da democrática representativa brasileira. Entretanto, o Brasil parece estar de costas para o que ocorre na América Latina, de olhar voltado para Europa. Foi assim nos períodos colonial e imperial e da mesma forma permanece até hoje. A história europeia é amplamente divulgada, mas estuda-se pouco a respeito do passado latino americano.

Esse trabalho pretende refletir sobre a democracia na América Latina e no Brasil. A partir da crise da democracia formal representativa, buscam-se alternativas à complementação desse modelo por meio de instrumentos de democracia direta e participativa. Por democracia entende-se ser um instituto múltavel e em constante disputa política, nos termos pensados por Laclau e Mouffe (1987). Essa disputa democrática é perseguida pelos grupos sociais historicamente discriminados na América Latina e, inclusive, no Brasil, regiões fortemente marcadas pela

colonização, contradições e exclusão social e política de parcela significativa de seus cidadãos.

Refletir sobre a historicidade dos processos políticos de formação das democracias na América Latina e no Brasil, partindo dos processos Constituintes e dos textos Constitucionais, revela os fatores de poder que conduziram a esses modelos constitucionais. As constituições são fruto de uma correlação de forças construídas a partir de narrativas políticas em disputa nos processos constituintes.

A América Latina vivencia um fenômeno denominado Novo Constitucionalismo Latino Americano que se funda em constituições elaboradas através de processos Constituintes com ampla participação cidadã e com textos inclusivos em matéria de direitos e garantias fundamentais. São textos que foram formulados a partir da ativação do poder constituinte pelos cidadãos, incluída nessa categoria uma pluralidade de grupos sociais até então excluídos dos processos constitucionais pelas elites políticas e econômicas.

Esses processos constituintes ocorreram a partir do empoderamento político popular e da disputa pelo reconhecimento de direitos e identidades. Empoderamento político, dada a polissemia do conceito, é necessário precisar que será utilizado com substantivo derivado do verbo empoderar, cujo sinônimo é apoderar, termo traduzido do inglês a partir de “empowerment”. O empoderamento significa a habilidade de tomar decisões. Isso implica em tornarem-se agentes e partícipes do processo de tomada de decisões àqueles que originalmente não detinham esse poder. Empoderamento é utilizado nesse trabalho como processo de disputa política que visa superar desequilíbrios de poder. Por isso a escolha dessa expressão.

Isso explica o processo de empoderamento cidadão que impulsionou as mudanças constitucionais ocorridas na América Latina. Por tal razão são abordadas nesse trabalho que busca refletir sobre essas realidades constitucionais e a realidade brasileira a partir de um recorte sobre participação democrática.

Portanto, dada a incapacidade da democracia representativa de contemplar a complexidade social, econômica, política, de gênero, dentre outras, faz-se necessário repensar esse instituto com vistas, não a superá-lo, mas a complementá-lo com outras formas de participação democrática que possibilitem o empoderamento cidadão. É indispensável que os textos constitucionais, que são normas fundantes do sistema jurídico, assegurem a participação como instrumento para o exercício do empoderamento político, condição essencial para um Estado democrático de direito fundado na pluralidade. Isso corresponde a uma reflexão constante nesse trabalho.

Pensar a ampliação do debate sobre democracia a partir de uma análise sobre Constitucionalismo no Brasil e no Novo Constitucionalismo Latino Americano foi o fio condutor que motivou essa pesquisa.

A partir de uma reflexão aprofundada do texto Constitucional brasileiro, desde o aspecto formal, de convocação da Assembleia Constituinte, até a análise material do texto, em seus mecanismos de participação, quais sejam: referendo, plebiscito, iniciativa popular, conselhos de participação, orçamento participativo e Decreto de participação popular (Decreto n. 8243/2014), busca-se verificar em que medida a Constituição brasileira possibilita a participação democrática e se podemos entendê-la materialmente semelhante às constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Os precussores do desenvolvimento teórico do Novo Constitucionalismo Latino Americano, Roberto Viciano Pastor e Ruben Martínez Dalmau<sup>1</sup>, entendem que a Constituição brasileira, apesar de anunciar um modelo com características importantes e desejadas pelas forças progressistas que atuaram na Assembleia Constituinte, não pode ser considerada um exemplo do Novo Constitucionalismo Latino Americano porque a ativação do poder constituinte não se deu pelos

---

<sup>1</sup> Embora esse fenômeno já viesse sendo estudado por outros autores, inclusive autores Latino Americanos, Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau, professores da Universidade de Valencia na Espanha, foram pioneiros em sistematizar esses avanços normativos a partir da Teoria da Constituição. Contaram para tanto com a experiência que adquiriram assessorando processos constituintes do Equador, Bolívia e Venezuela. Por tal razão, tão recorrentes suas referências nesse trabalho.

cidadãos, já que a Assembleia Constituinte foi convocada por Emenda Constitucional com limitações impostas pelo regime ditatorial que a antecedeu.

Esse trabalho vai um pouco mais além, revelará que também do ponto de vista material a Constituição de 1988 se afasta do Novo Constitucionalismo Latino Americano, pois a debilidade dos mecanismos de participação popular impede o exercício da participação protagônica dos cidadãos. A democracia inaugurada no modelo da Constituição de 1988 dificulta a participação direta dos cidadãos e condiciona a democracia participativa à vontade política dos representantes. Os mecanismos de participação direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular são ineficazes para possibilitar o exercício da participação dos cidadãos e os mecanismos de democracia participativa funcionam a depender da vontade política dos governantes. A democracia direta e participativa brasileira é refém da democracia representativa e isso provoca, em certa medida, o esvaziamento e a perda do sentido desses institutos.

É acertada a afirmação de que a Constituição brasileira não é exemplo do Novo Constitucionalismo, nisso concordamos com os autores. Porém afirmam eles que seria pelo vício de origem, pois o poder constituinte originário não foi ativado pelos cidadãos, que a Constituição de 1988 representa um constitucionalismo de transição. Esse trabalho vai além, busca demonstrar que o que essencialmente difere, além do aspecto formal, é o conteúdo material do texto Constitucional de 1988 que dificulta a participação protagônica cidadã. A Constituição brasileira não contempla instrumentos efetivos de participação popular que viabilizem o empoderamento dos cidadãos com vistas a atuar politicamente e disputar democraticamente o reconhecimento de direitos e espaços de poder.

As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano apresentam uma ruptura com um constitucionalismo criollo anterior que representam uma nova lógica política e jurídica na inclusão, no reconhecimento de direitos e na garantia de ampla participação democrática. Isso ocorre em países com realidades históricas de colonialismo, contradições sociais e exclusão assemelhada à realidade brasileira, por isso olhar a América Latina e compreender esse fenômeno pode possibilitar contribuições importantes ao constitucionalismo brasileiro.

Para tanto, a primeira parte desse trabalho, tem por objetivo explicar as categorias que serão analisadas ao longo do texto. Compreender a democracia como categoria em frequente disputa política. Perceber que esse conceito foi usado e reutilizado politicamente com diferentes significados. Que o conteúdo democrático foi disputado historicamente. Como significante vazio, a democracia foi um conceito preenchido por diferentes experiências vivenciadas historicamente, que por vezes, eram contraditórias. Por isso, optamos por relatar algumas experiências ditas democráticas, para perceber como esse fenômeno se materializa. Por isso esse tema é tão instigante, porque ele se reinventa e se atualiza. O Novo Constitucionalismo Latino Americano é uma demonstração da reinvenção democrática na América Latina.

Na primeira parte do trabalho, ocorre o esclarecimento das categorias e dos institutos, por isso será abordada a democracia como categoria em disputa e significante vazio. A democracia Grega e República Romana por serem os mitos de origem da democracia direta e representativa, respectivamente também serão abordadas. A democracia representativa, participativa, direta e os instrumentos de democracia direta: referendo, plebiscito, iniciativa popular e revogatória de mandato, institutos que serão retomados ao longo do trabalho, por isso necessitam ser explicados e criticados.

A segunda parte se presta a abordar o Constitucionalismo Latino Americano. A partir de um resgate histórico das origens dos textos constitucionais, do chamado constitucionalismo criollo, até o fenômeno do Novo Constitucionalismo. Para isso optamos por uma análise dos determinantes políticos, econômicos e sociais que condicionaram e conduziram a realidade constitucional na América Latina. Como referentes do Novo Constitucionalismo, trazemos uma breve análise dos processos constitucionais da Venezuela, Equador e Bolívia, todos ativados pelo plebiscito popular e ratificados os textos constitucionais pelos cidadãos. Embora a Constituição da Colômbia de 1991 tenha sido a primeira experiência do Novo Constitucionalismo, no entender de Viciano Pastor e Martínez Dalmau, a reforma constitucional de seu texto se deu sem a ratificação popular, o que retirou dela o caráter de ampla legitimidade.

Já a Constituição da Venezuela de 1999 representou a primeira experiência do Novo Constitucionalismo na qual se deu a ratificação do texto constitucional pelos cidadãos, assim como todas as reformas posteriores também foram aprovadas por referendo popular. Em seguida a Constituição do Equador, que vivenciou um constitucionalismo de transição com a constituição de 1998 e promulgou uma constituição com o referendo popular em 2008. E, por fim, a Constituição da Bolívia de 2009 que trás o germe do Estado Plurinacional conquistado através de um processo constituinte marcado pelo protagonismo indígena, sendo uma das mais avançadas experiência do Novo Constitucionalismo, de acordo com os autores.

A terceira parte do trabalho é dedicada à análise do constitucionalismo brasileiro, a partir de um resgate das experiências constitucionais desde a constituição do império de 1824 até a constituição de 1988, com enfoque nos aspectos políticos que conduziram os processos constitucionais. A constituinte de 1988 mereceu um tratamento mais detalhado, pois as forças políticas que atuaram naquele processo elaboraram o texto que se encontra atualmente em vigor. Essa análise do processo constituinte permite-nos compreender os avanços e limitações do texto. Em seguida, passamos ao exame dos mecanismos de democracia direta e participativa constantes na Constituição brasileira com vistas a estimar a efetividade dessas garantias como instrumentos que possibilitam a atuação protagônica popular. O objetivo é avaliar se esses instrumentos cumprem a função de possibilitar o empoderamento político dos cidadãos. Também se presta analisar se a constituição brasileira poderia materialmente ser identificada com o Novo Constitucionalismo, o que constatamos que não, já que deficientes os mecanismos de participação democráticos. As mobilizações de junho de 2013 trouxeram à tona a crise da democracia representativa no Brasil à falta de legitimidade dos poderes constituídos e nos processos político-eleitorais, o que motivou a proposta de uma constituinte exclusiva para reforma do sistema político, essa problemática será sucintamente tratada nessa ultima parte do trabalho.

Esse trabalho dedica-se a refletir sobre as experiências constitucionais democráticas a partir da reflexão dos processos históricos e dos condicionantes políticos de países que vivenciaram experiências históricas assemelhadas. É

frequente o estudo comparado da Constituição brasileira com constituições europeias, mas é relativamente recente a percepção do texto Constitucional de 1988 a partir do estudo do Novo Constitucionalismo. Talvez esse fenômeno se deva a uma perspectiva colonial que ainda persegue o estudo jurídico constitucional no Brasil. Conhecer os textos constitucionais do Novo Constitucionalismo Latino Americano nos possibilita verificar o quanto são avançados no reconhecimento de direitos e na participação popular protagônica. Conhecer os processos políticos possivelmente nos auxiliará a perceber que é possível avançar democraticamente apesar das contradições marcantes que perseguem o continente desde a colonização.

Não há receitas. Esse trabalho não busca o fim de indicar modelos. É um trabalho que procura conhecer outras possibilidades de ordem jurídico-constitucionais democráticas. Conhecer as outras experiências, por vezes, nos auxilia a conhecer melhor as nossas experiências também, porque conhecer o outro é antes de tudo autoconhecimento.

## 2 DEMOCRACIA: UM CONCEITO EM DISPUTA

A tarefa de conceituar a democracia é de uma dificuldade imensa, pois essa temática sofre consideráveis modificações históricas de acordo com as ideologias dominantes. A democracia, ou o argumento retórico em torno da democracia, é usada pelos mais diversos Estados e sociedades, por vezes com características completamente diferentes. Esta categoria, portanto, somente pode ser compreendida mediante a contextualização histórica das correlações de forças que disputam as balizas do que é ser democrático.

A Democracia é um significante vazio por isso comporta tantos significados (LACLAU, 1987). Buscar sentido original na democracia seria de pouca serventia, tanto para aumentar o conhecimento sobre as experiências democráticas, sobre o fenômeno em si, como para elevar as possibilidades concretas de sua ampliação. Como categoria em disputa, o antagonismo político constrói significados diversos para esse significante a partir do conflito social e da disputa de poder. E esse é um assunto inacabado (ARBLASTER, 1988), pois antes de defendê-la é preciso criá-la e recriá-la constantemente.

Tão antigas quanto as reflexões sobre política são os questionamentos sobre democracia e participação popular/social, tanto que essas temáticas são incessantemente formuladas e reformuladas. O debate contemporâneo em torno dos temas não pode prescindir de reflexão, ainda que breve, sobre os aspectos da tradição do conceito de democracia e sobre os conflitos para a determinação de seus limites.

Política é outra categoria pensada e repensada historicamente e que tem como mito de origem a *polis* grega. Nesse sentido política seria tudo que se refere à *polis*, à cidade. O desenvolvimento dessa temática nos remete à política como categoria essencialmente humana, no sentido de que todo ser humano é um ser político. E, ainda, como instituições e práticas que organizam a coexistência humana em condições conflituosas porque afetadas pelo político.

Política é categoria essencial na definição do sujeito enquanto ser político. Seria ela a propulsora das transformações sociais, que ocorrem mediante disputas de projetos políticos distintos cuja intenção é fixar significados hegemônicos na sociedade. Disputar democraticamente hegemonias implica, portanto, no reconhecimento do adversário, todavia em relações de agonismo<sup>2</sup> (LACLAU; MOUFFE, 1987).

Nas relações agonísticas ocorrem as disputas políticas em torno do que se concretizará como democracia. O agonismo político permite a construção de significados diferentes para esse significante a partir do conflito social e da disputa de poder.

Essas disputas são políticas, assim como são históricas, e se vinculam aos sujeitos, interesses e relações de poder existentes, por essa razão a historicidade do conceito não é linear, segue o curso da história contextualizado. Ao longo desse trabalho se analisarão os conflitos envolvidos na definição de democracia porque, no fim, esses conflitos se reatualizarão e recriarão no fenômeno que atualmente chamando “Novo Constitucionalismo Latino Americano”.

Embora se mostre como regime de âmbito mundial, a ideia do que é democracia não está suficientemente clara e essa é uma problemática que se funda nas expectativas vinculadas ao que se concebe como “ideal democrático”. Desde o século VI a.C. a legislação de Solón já previa direitos e deveres dos cidadãos e até hoje, ao longo de todos esses séculos de história política e reflexão filosófica, ainda permanecemos nos questionando sobre uma possível “essência da democracia”. Desde as primeiras manifestações democráticas registradas na história reflete-se sobre os seus contornos, se a democracia consiste no melhor ou no pior dos regimes, de modo que até hoje a problematicidade do tema se mantém (GOYANRD-FABRE, 2003, p. 11).

De antemão, as dificuldades em conceituar democracia são, no mínimo, semânticas e se devem a sua natureza dupla: primeiro, há, no que costumamos

---

<sup>2</sup> Em contraposição às relações de agonismo, nas quais se disputam hegemonias, há as relações de antagonismo cujo resultado é a eliminação do outro (LACLAU; MOUFFE, 1987).

chamar de democracia, uma dimensão inescapavelmente empírica, pois se trata de um sistema político que se realizou historicamente de diferentes e incontáveis formas; segundo, há uma dimensão normativa da democracia, vista como procedimento de decisão pautado em um ideal de participação entre cidadãos idealmente iguais.

Assim, ao estudarmos as democracias (ou experiências democráticas, ou experiências concebidas como democráticas) temos que levar em conta, necessariamente, essa dupla face, ou seja, sua dimensão empírica, como se desenlaçam suas diferentes manifestações históricas, como fenômenos sociais se tecem conflituosamente; e sua dimensão normativa, noutras palavras, a democracia formula, também conflituosamente, como um ideal carregado de valores como justiça, igualdade, participação e segurança. E esse ideal que sustenta a noção de democracia faz com que dificilmente possamos dar-nos por satisfeitos com qualquer de suas diferentes concreções e nos permite também empreender uma avaliação crítica da realidade política.

Ao lançarmos o questionamento sobre “o que é democracia”, cada cidadão ou cada grupo social empreenderá juízos que dependem de sua historicidade, de seus valores, de suas tomadas de posição política, daquilo que entendem como um fim bom, justo e desejável. A resposta a esse questionamento depende dos valores ideais e também dos nossos juízos empíricos que apoiam nossas interpretações e evidências. Depende, igualmente, de nossa experiência, das relações de poder em que nos achamos implicados, das conformações ideológicas próprias a tais relações e disputas. Por isso, há dificuldade de se delimitar um conteúdo democrático. A análise das respostas àquele questionamento demanda o reconhecimento de subjetividades de valores, subjetividades de interpretação de experiências, das relações e dos conflitos sociais. Por isso democracia é uma categoria vazia, em disputa, porque tende a ser preenchida com os conteúdos e valores hegemonzados.

Etimologicamente, por democracia, costuma-se entender “governo do povo”. De acordo com os radicais gregos que formam a palavra, “demos” corresponde a povo e “Kratos” significa governo. A democracia corresponderia a

uma comunidade política em que o povo governa, de modo que haveria igualdade política entre as pessoas politicamente legitimadas como partícipes do regime democrático.

A conceituação literal do termo não apresenta maiores problemas. Porém, realizados os primeiros cortes analíticos, as definições de quem seria “povo” e do que seria “poder” nos parecem ser a maior dificuldade. Isto porque, como se sabe, o que se entendeu historicamente como “povo” sofreu as mais diversas variações. “As palavras povo e poder estão envoltas em penumbra. Por isso o olhar lançado sobre as instituições é mais eloquente que o inventário das ideias e das palavras” (GOYANRD-FABRE, 2003, p. 9).

Algumas questões fundamentais atuam na determinação da experiência democrática presente em cada contexto: quem é “povo”? Que parte do “povo” define quem é ou não é “povo”? A que tipo de participação possui o “povo”? Quais são os mecanismos de participação popular? Todos os integrantes do “povo” têm iguais condições de participar?

Ao longo de cerca de vinte cinco séculos nos quais a democracia é discutida e debatida, as disputas políticas permanecem voltando às questões acerca das fronteiras do que cada grupo agônico compreende como “democrático”.

Ironicamente, o fato de a democracia ter uma história tão longa contribuiu para a confusão e o desacordo, uma vez que democracia tomou diferentes representações para povos diferentes em distintas épocas e lugares. Os estudiosos do tema buscam distinguir vários modelos de democracia: a democracia formal ou procedimental, a democracia material ou substancial, dando ao termo um sentido jurídico-institucional ou um sentido ético material (CUBAS, 1996). Em que pese o esforço teórico de capturar a essência da democracia em modelos, a vivência democrática depende de condições reais de participação e distribuição de fatores de poder que nem sempre são concretizados pelos modelos. Assim, a análise dos conflitos acerca do que se convencionou chamar de democracia possibilita verificar os fatores reais de poder e participação que interferem e delimitam o conteúdo democrático nas sociedades.

A demarcação de onde e quando surgiu a democracia está cercada de muita incerteza. A história tradicional concebe a democracia Ateniense como a primeira experiência democrática. Entretanto, a ideia de que a democracia foi inventada na Grécia antiga não passa de um mito de origem a partir do qual se começa a narrar as experiências democráticas ocidentais.

A história estabelece como mito de origem que foi na Grécia antiga e na Roma republicana (cerca de 500 a.C.) onde temos registros de que se estabeleceram sistemas de governo que permitiram a participação popular de um substancial número de cidadãos durante séculos. É importante academicamente refletir sobre as verdades postas, como mitos de origem. É claro que abordaremos sucintamente a democracia grega e a república romana, mas tendo em conta que talvez esses modos de organização não sejam necessariamente criações dessas civilizações.

O regime democrático grego foi instituído em Atenas durante o governo de Clístenes, no final de século VI a.C. Entre as democracias gregas, a de Atenas se tornou a mais importante e mais conhecida, influenciou a filosofia política e é tida como exemplo de participação cívica, ou de democracia direta. Entretanto, a democracia ateniense significava a participação política dos “bem nascidos”, cidadãos atenienses, o que significava que a maior parcela da população estava excluída do processo tomada de decisões. Escravos, mulheres e estrangeiros (metecos) não possuíam direito à participação da vida política da polis (AQUINO, 1980).

O modelo de democracia ateniense restringia significativamente a legitimação de participação nos debates públicos e de tomada de decisão sobre o destino da Cidade-Estado.

Traz-se a referencia da Grécia, pois a literatura compreende que esse modelo de participação política nasceu do exercício da cidadania nas Cidades-Estados gregas. Contudo, o modelo grego de participação política muito se afasta do conceito atual de democracia, que se entende, ao menos normativamente, não poder ser quantitativamente excludente, deixando de fora do processo político as

mulheres e os demais cidadãos desprovidos de poder econômico, por exemplo. A tendência democrática atual parece não admitir um modelo de democracia que tenha por base a exclusão anunciada de parcela dos cidadãos por motivo de sexo, raça, cor ou condição econômica.

A “democracia” foi objeto de estudo e teorização dos filósofos da antiguidade. Ela era identificada como uma prática social e teorizada como modelo, com vistas a ser aperfeiçoada. No campo político, na busca de um regime ou sistema que planificasse a vida pública, foram realizadas pesquisas incessantes. Pensar se esse era o melhor regime, o que asseguraria uma melhor vivência e convivência em sociedade, foi (e é) uma tarefa central para filósofos e cientistas sociais.

Desde os primeiros momentos da democracia, dois séculos de história política e de reflexão filosófica bastaram para fazer aparecer, no governo do povo pelo povo, o que ele tem de benefício e o que tem de maléfico. Essa ambivalência primordial é indicativa da problematicidade que jaz sob a natureza essencial da democracia. Desde a época de suas primeiras manifestações, o problema era saber se a democracia era o melhor ou o pior dos regimes. O tempo da história e sua aceleração, bem como a disseminação da democracia por tantos recantos do mundo, em nada mudaram a problematicidade que a caracteriza (GOYANRD-FABRE, 2003, p. 11).

Na teoria clássica, Platão enumerou três formas de governo, dentre as quais: a democracia seria o governo do povo, de todos os que gozam de direito de cidadania; a monarquia seria uma forma de governo onde apenas um indivíduo governa; e, a aristocracia, como uma forma de governo na qual poucos indivíduos governam, seria o governo dos intelectuais, dos “melhores”, dos proprietários de terras e sacerdotes, daqueles que possuíam condições de governar porque se encontrariam melhor preparados. Estas seriam as formas puras de governo, as quais poderiam se desvirtuar: a democracia degenerada transformar-se-ia em anarquia, a aristocracia degenerada transformar-se-ia em oligarquia e a monarquia degenerada transformar-se-ia em tirania. Por tal razão, relacionava as formas puras e impuras de Estado e considerava que a forma mais degradada de Estado seria a Tirania, que corresponde ao governo de uma só pessoa que governa para satisfazer interesses pessoais.

O governo ideal depende da “virtude cívica dos bons governantes” e o povo deve ser governado por “homens bons” que se destacam pelo saber, o que caracteriza um governo dos sábios ou uma “sofocracia”. Platão defendia o governo dos filósofos, uma proposta de modelo aristocrático de poder, em que o Estado seria governado pelos “melhores” no sentido de mais inteligentes e virtuosos. A “virtude cívica”, portanto, associada à inteligência, consistiria no valor defendido para exercício de um “bom governo”. Ele considerava a política como a arte de governar os homens e o bom político deveria ser aquele que domina essa arte (BOBBIO; MATTELUCCI; PASQUINO, 1998).

Aristóteles desenvolveu alguns temas e características fundamentais que continuam sendo usados até hoje. A terminologia utilizada por ele para designar as formas de governo é “politeia”, o que veio a ser traduzido e definido como “constituição”. Constituição e governo significariam a mesma coisa, sendo esse o poder soberano da cidade, que poderia ser exercido por um, ou por poucos ou por muitos indivíduos. Independentemente do número de pessoas que exerça o poder, desde que este seja utilizado em prol do chamado “bem comum”, estamos diante de constituições retas. Se, entretanto, interesses privados prevalecessem sobre o “interesse comum” estaríamos diante de desvios éticos. Quando governo monárquico exerce o poder soberano em prol do bem público, teríamos o “reino”; quando uma massa governa com fim do “bem comum”, temos a “pólida”, palavra usada por ele para designar constituições; e, por fim, a aristocracia seria o governo para satisfação dos interesses de determinados grupos de indivíduos. As degenerações destas formas puras de governo seriam a tirania, governo monárquico em favor do monarca, a oligarquia, governo com vistas a salvaguardar o interesse de poucos e dos ricos, e a democracia, que seria a degeneração da “pólida”, cujo interesse prevalente seria o dos pobres. Nenhuma das formas impuras visaria o renunciado “interesse comum” aristotélico (BOBBIO; MATTELUCCI; PASQUINO, 1998).

A sistematização de Aristóteles tem em conta “quem governa” e “como” deve governar. Ao longo do tempo, alguma dessas denominações e sentidos foram mantidos, outros sofreram significativa modificação, como nos casos do termo “aristocracia”, que hoje toma acepção negativa, e do “democracia” que, antes era

considerada forma impura, hoje é defendida aprioristicamente como um valor positivo de governança.

A pólis seria o ambiente adequado ao desenvolvimento das aptidões humanas, já que “o homem” seria, “por natureza”, um “animal político” e a junção entre os homens é algo “natural”, não convencional. Os desdobramentos evolutivos das aptidões, valores e capacidades do homem, viabilizados pela Pólis, representavam o “bem”, assim alcançado mediante a organização da sociedade e a distribuição de tarefas. Somente a vida na Pólis possibilitaria a “felicidade”. O exercício da atividade política na polis seria demonstração da virtude cívica, valor largamente defendido e estimulado pelos gregos.

O que os filósofos gregos teorizaram como democrático era a busca pela justificação da democracia excludente, na qual “os mais preparados”, “mais capazes” e “virtuosos” deveriam governar e decidir por todos os demais. Esse discurso serve politicamente à defesa de um projeto de poder que busca afastar a disputa. Na América Latina e no Brasil ainda hoje o discurso de “mais capazes” para governar é frequentemente usado, com o propósito ideológico de afastar os “menos capazes” da disputa política, da disputa entre os diferentes entendimentos de “democracia”, entendimentos que decorrem do pertencimento de classes sociais, grupos étnicos, ideologias, etc.

Para os romanos, o que chamamos de democracia, ou governo de muitos, foi experimentado no período da República Romana, na qual o poder soberano era exercido pelos representantes. Esse é o mito de origem do sistema representativo, no qual a soberania é exercida pelo representante que governa em nome do povo.

Diante da complexidade social, das diferentes visões de valores, ideologias e etnias, como seria possível governar por todos? Talvez a democracia representativa se fundamente em uma premissa vazia, qual seja, na possibilidade de representação geral. “Interesse público”, “bem comum” e “governo de todos” são categorias que também estão inseridas na disputa política, pois serão construídas nas práticas significantes concretas de sujeitos sociais políticos.

Rousseau era partidário da democracia direta e da participação de todos os cidadãos na direção e nos assuntos públicos. Em “O contrato Social”, defende as ideias de vontade geral ou soberania cujo titular é o povo que deve exercê-la mediante leis; defende a ideia de igualdade material como única forma de existir liberdade; defende que a soberania do povo exige a participação efetiva dos cidadãos na articulação da vontade geral, ou seja, a democracia direta; a administração da vontade geral deve ser executada na forma de monarquia, aristocracia ou democracia, porém afasta a formula de administração democrática, salvo nas cidades pequenas de grande homogeneidade social.

[...] 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. Contraria a ordem natural o grande número governar, e ser o 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).

A definição e a compreensão da democracia dependem de aferir o que significa a soberania da vontade do povo ou vontade da maioria. Seguimos repetindo que na democracia reina a vontade do povo e nos Estados não democráticos prevalece a vontade de monarcas ou da aristocracia, entretanto mesmo na democracia são os representantes que governam e nos Estados monárquicos pode haver primazia dos interesses do povo sobre a vontade do monarca (ROUSSEAU, 1996).

Como dissemos acima, essa não é uma tarefa fácil, porque não existe régua capaz de medir, objetivamente falando, os níveis de democracia em sociedades distintas. Podemos comparar se há mecanismos legais que possibilitam a participação democrática, bem como se esses mecanismos são frutos da participação e reivindicação social.

Não nos parece justo, nem honesto do ponto de vista acadêmico comparar a democracia em realidades jurídicas, políticas, históricas, sociais, antropológicas e geográficas completamente distintas. Qualquer comparação grosseira seria inadequada. Todavia, podemos fazer um recorte para analisarmos os textos constitucionais de forma comparativa e dizer se há instrumentos de participação popular democráticos em uma ou outra realidade. Se esses mecanismos são efetivos? É possível analisar se existem instrumentos democráticos e se esses instrumentos são postos à disposição dos cidadãos e utilizados por eles? Se os textos constitucionais respondem aos fatores reais e efetivos de poder que regem o país?

Existem instrumentos e elementos que demonstram a possibilidade de maior participação popular nas escolhas políticas de certos Estados. Nesse sentido o significante vazio da democracia, deve ser preenchido como prática significativa que se aproxima da participação.

Pensada como substância, a democracia é um significante vazio que varia bastante a depender das prioridades e da ideologia e dos conflitos sociais; pensada como procedimento, existem elementos objetivos que tornam mais fácil a identificação de caminhos a exercitar a participação, a cidadania ativa.

Robert Dahl chama as democracias atuais de “poliarquia”, como modelos de Estado que possuem condições materiais e elementos objetivos ao exercício da democracia. Para ele seriam os seguintes critérios indispensáveis a um governo democrático: participação efetiva, igualdade de voto, compreensão, controle da agenda, inclusão de adultos (DAHL, 2012). Isso porque o Estado, para ele, seria “uma associação única cujo governo possui uma extraordinária capacidade de obter a obediência de suas regras mediante a força, coerção e a violência” (DAHL, 2012) e o exercício da democracia evita a tirania.

A dificuldade de caracterização da democracia possibilitou historicamente muitas críticas por parte da teoria política, pois a prática democrática se revela frágil e vulnerável.

O adjetivo democrático é empregado em quase todos os sistemas modernos como um critério de qualidade. Existe uma carga valorativa nesse adjetivo que pressupõe ser melhor um modelo de Estado na medida em que é mais democrático. A ponto de Estados muito diferentes e por vezes com características contrapostas se denominarem democráticos. A depender da ideologia predominante ou do interesse político envolvido as elites incluem na categoria de povo os grupos sociais desejados.

Nesse procedimento que, de certa forma, se prolonga pelos séculos em muitos juristas e inúmeros filósofos, a democracia se revela, enquanto modelo político, um nó de perguntas: pela finalidade que atribui a si mesma, pelas estruturas jurídico-institucionais que instala na Cidade e que se recompõe sem trégua, pelas dificuldades com que depara e também pelos problemas que engendra. É por isso que ela é o lugar semântico de perpétuas interrogações e o cadinho no qual se acumulam intermináveis glosas. Nesse sentido, pode ser comparada, com alguém sugeriu, a uma longa carta que os povos escrevem a si mesmos para seu próprio governo (GOYANRD-FABRE, 2003, p. 11).

Por tal razão entendemos ser importante analisar como alguns sistemas que se autointitulam democráticos funcionam, operam, com vistas a perceber quais os aspectos que se perpetuam nessas experiências e quais os conflitos e a ambivalência que a vida política gera. A busca pela liberdade política e pela igualdade de condições de interferir na vida pública, fundada no governo do povo, possibilita a presença dos governados no exercício do poder. Essa busca

democrática tem sido perseguida pelos países Latino Americanos desde o final da década de 1980. Será que estamos nos aproximando dos valores democráticos? Será temos mecanismos de efetiva participação política? O povo interfere nas decisões políticas nesses países? O Brasil se aproxima de uma vivência democrática a nível constitucional?

Todavia, antes de passarmos aos desafios democráticos atuais na América Latina e no Brasil, necessário se faz levar em conta a historicidade das práticas para não cairmos na falácia do relativismo. A democracia direta foi vivenciada na *polis* grega e a democracia representativa foi resultado da vida política dos romanos. Por tal razão, além da importância histórica do regate do tema, verificaremos que os valores democráticos perseguidos desde a antiguidade são atuais. Gozar de participação na vida política e disputar projetos hegemônicos de “democracia” já era uma tarefa defendida pelos antigos e buscada até hoje.

É essa a atualidade que faz da democracia um tema tão interessante e tão desafiador, tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista do exercício da vida democrática.

## 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A DEMOCRACIA GREGA E A REPÚBLICA ROMANA – A GÊNESE DA DEMOCRACIA DIRETA E DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A escolha de tais fenômenos se explica por a história ocidental relacionar a democracia direta a Atenas e a democracia representativa a Roma.

A democracia direta é frequentemente relacionada às experiências históricas da democracia grega e a democracia representativa é frequentemente relacionada a República Romana. Esses são mitos de origem, como já foi abordado, já que os registros históricos dão conta desses “tipos” de participação política nos Estados da Antiguidade Clássica.

### 2.1.1 Democracia direta Grega

O regime democrático foi instituído em Atenas ao final do Século VI a.C., por volta dos ano 508, à época do governo de Clístenes, que empreendeu uma série de reformas administrativas e políticas em Atenas com vistas a democratizar o regime ateniense.

O território onde se localiza Atenas, em Ática, foi dividido em circunscrições administrativas denominadas “demos”. A divisão em “demos” substituiu a divisão em tribos. Atenas contava com cerca de cem “demos”. Cada um tinha sua própria administração, chefiada por um “demarca”, eleito por um ano, e possuía também sua própria assembleia, “culto”.

Do ponto de vista administrativo, Clístenes criou dez novas tribos territoriais, divididas cada uma delas em tritties (terços) que compreendiam vários demos. O objetivo era que o princípio territorial se sobressaísse em relação ao gentílico, com vistas a reduzir o poder da nobreza e à integração da “polis”.

A partir de então cada tribo da Ática passou a ser composta por agricultores, pastores, mercadores, artesãos e marinheiros. Dessa maneira, foi reduzida a antiga base eleitoral dos grandes proprietários de terras e escravos, pois as eleições não poderiam mais ser decididas entre membros da nobreza.

Apesar de Clístenes ser responsável pela redução o poder da nobreza e ampliação da participação cidadã em Atenas, se pode dizer que as bases para a fundação da democracia ateniense se atribui a Solón, que insistia em conceder igualdade legal aos cidadãos.

A partir das reformas implementadas por Clístenes, as famílias nobres estavam distribuídas em diversas tribos, pois prevalecia o caráter territorial e não mais gentílico e as decisões passaram a ser tomadas em assembleia geral com participação de cidadãos das diversas tribos, cada um defendendo os seus interesse e representando setores diversos da população.

A assembleia do Povo compunha-se de todos os cidadãos atenienses, que fossem registrados no “demos” de origem, filho de pai e mãe ateniense e maior de 18 anos. Na assembleia eram decididas as questões importantes para a vida da cidade.

A democracia grega, além de ser um regime político, era um estilo de vida pautada na participação direta dos cidadãos nos assuntos públicos. Havia um compromisso com a virtude cívica, com a dedicação à Cidade Estado, com a subordinação da vida privada aos assuntos públicos e ao bem geral, conforme nos relata David Held.

La democracia ateniense se caracterizaba por un compromiso generalizado con el principio de la virtud cívica: la dedicación a la ciudad-estado republicana y la subordinación de la vida privada a los asuntos públicos al bien general. Lo público y lo privado se entremezclaban, si bien, como señala Péricles, la tolerancia era esencial para que cada uno pudiera disfrutar a su manera (HELD, 2007, p. 35).

A Oração de Péricles, discurso em homenagem aos mortos da guerra do Peloponeso é um texto clássico que resume o estilo de vida ateniense e exalta os ideais de virtude cívica, demonstrando o que significou a democracia ateniense.

Tenemos un régimen de político que no envidia las leyes de los vecinos y somos más bien somos modelo para algunos que imitadores de los demás. Recibe el nombre es democracia, porque se gobierna por la mayoría y no por unos pocos, conforme la ley, todos tienen iguales derechos en los litigios privadas, respecto a los honores, cuando alguien goza de buena reputación en cualquier aspecto, se le honra ante la comunidad por sus méritos y no por su clase social; y tampoco la pobreza con la oscuridad de consideración que conlleva, es obstáculo para nadie, si tiene algún beneficio que hacerle a la ciudad. Practicamos la libertad tanto en asuntos públicos como en los mutuos celos procedentes del trato diario, y no nos irritamos con el vecino, si hace algo a su gusto, ni afligimos a nadie con castigos, que no causan daño físico, pero resultan penosos a la vista. Y así como no nos molestamos en la vivencia privada, tampoco transgredimos las leyes en los asuntos públicos, sobre todo por temor, con respecto a los cargos públicos de cada ocasión y a las leyes y, entre esas, particularmente, a las que están puestas en beneficio de las víctimas de la injusticia y alas que, aun no escritas, conllevan por sanción una vergüenza comúnmente admitida. [...] Una misma persona puede ocuparse de los asuntos privados y, al tiempo, de los públicos, y los que están preferentemente dedicados a los negocios no por ello entienden deficientemente de política, pues somos los únicos que tomamos al que no participa en estas actividades por inútil, no por inactivo; nosotros mismos juzgamos los asuntos o nos hacemos una idea clara de ellos, y no creemos que las palabras perjudiquen la acción, sino que el perjuicio resulta mas bien de no enterarse previamente mediante la palabra antes de ponerse a hacer lo que es preciso (TUCÍDIDES. La

oración fúnebre de Pericles. In: \_\_\_\_\_. **Historia de la guerra del Peloponeso**. p. 150-151, 152 apud HELD, 2007, p. 19-20).

A base da democracia grega era a virtude cívica, que correspondia à dedicação do cidadão a vida pública. A vida privada estava subordinada ao bem geral. A ética e a política caminhavam juntas na vida da “polis”. O discurso de Péricles demonstra que esse modo de vida ateniense privilegiava a participação de todos, seus méritos independiam da classe social. A pobreza não era obstáculo para o exercício da virtude cívica, pois havia isonomia legal entre os cidadãos. A democracia correspondia a um desenvolvimento do cidadão e esse sistema político permitia o desenvolvimento das habilidades e capacidades do indivíduo para vida pública e para decidir os assuntos comuns. Portanto, entendia-se o exercício da democracia como o aperfeiçoamento da virtude (CUBAS, 1996).

Era um sistema político inovador, já que permitia ao cidadão decidir diretamente as matérias de seu interesse, votar suas leis sem necessidade de intermediários. Entretanto, era um sistema paradoxal, pois excluía a maioria do povo já que não outorgava direito ao voto às mulheres, aos escravos e aos estrangeiros. Alfredo Ramirez chama a atenção para o fato de que os sofistas, que educavam um elevado número de políticos atenienses, não podiam participar dos assuntos públicos, pois grande parte deles eram estrangeiros (metecos) e estavam excluídos do direito de votar (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010).

Ao passo que era inovadora, que possibilitava ao cidadão decidir diretamente questões de interesse público e votar suas leis, a democracia grega também era excludente.

Talvez a exclusão e a escravidão tenham possibilitado o exercício da democracia da sociedade grega, pois o trabalho escravo era a base da vida econômica, o que possibilitava ao cidadão participar intensamente da vida política e dedicar boa parte do seu tempo a tal atividade. Os escravos não possuíam direitos políticos ou civis e os estrangeiros que viviam em Atenas, boa parte imigrantes, tampouco tinham direito de participação na vida política da cidade. Especula-se que a proporção de escravos em Atenas, no governo de Péricles, era de ao menos três por cada cidadão livre. Esses escravos trabalhavam nos mais diversos ofícios,

desde a agricultura, indústria, trabalhos domésticos, até as atividades docentes, como no caso dos sofistas. As mulheres livres nascidas em Atenas eram consideradas cidadãs meramente para efeitos reprodutivos, já que procriavam cidadãos atenienses, todavia não possuíam cidadania política (HELD, 2007).

Aproximadamente 10% da população possuía direitos políticos efetivos. Tratava-se de uma democracia para poucos, para os “bem nascidos”.

Aproximadamente sólo 10% de la población tenía derechos políticos efectivos, pues ni los esclavos, ni los extranjeros, ni las mujeres ni, en gran medida, los pobres y desahuciados podían ejercer derecho político alguno. La base de la democracia griega era la pervivencia del sistema esclavista de trabajo, pues era éste el que permitía que los ciudadanos gozasen de tiempo libre que dedicar a su propio gobierno (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010, p. 30).

Não nos parece justo comparar a democracia vivida na Atenas com a atual perspectiva de democracia, em realidade o estudo desse modelo de democracia direta é fundamental já que era suficiente inovadora e para sua época. Cada fenômeno deve ser compreendido dentro de seu tempo histórico sob pena de análises descontextualizadas.

Embora saibamos que a democracia direta grega possa ser compreendida como gênese da democracia moderna, esse modelo, que dava ênfase à liberdade e aos direitos civis dos cidadãos, negava condições básicas normativas de igualdade de todas as pessoas perante a lei, o que o impossibilita de ser considerado democrático na atualidade.

Esse difícil equilíbrio entre liberdade e igualdade enfrentada pelos gregos permanece nas sociedades democráticas até os dias atuais. Como possibilitar o pleno exercício das liberdades individuais, assegurando tratamento igualitário aos indivíduos é um desafio enfrentado pelas democracias. Garantir a uma categoria de cidadãos de mesma classe social deliberar sobre seus interesses é mais fácil que garantir a todos os indivíduos, de distintas classes sociais e opiniões, em uma sociedade heterogênea, o direito de expressar e concretizar suas convicções e interesses.

Como dito, a democracia é um significante vazio que tem seu significado construído politicamente através da disputa. A democracia grega excluía parcela significativa da população da disputa política e os cidadãos “capazes” de vivenciar a vida política disputavam politicamente, entretanto de forma hegemônica, suas ideias e prioridades.

Vejamos de maneira sucinta a origem da experiência de democracia representativa que ocorreu na república romana.

### 2.1.2 A República Romana

Durante o período em que se desenvolvia a democracia ateniense também surgiu a república romana, que se estendeu do ano 509 a.C. a 31 a.C., quando se iniciou o Principado com a ascensão de Otávio ao poder único.

A história romana divide-se em Realeza (753-509 a.C.) época da fundação de Roma quando teria sido governada por sete reis; República dos Patrícios (507-27 a.C.) período em que Roma vivenciou uma república aristocrática e, por fim, o Império (27 a.C. – 476 d.C.).

A sociedade romana estava dividida nos seguintes estratos sociais: Patrícios ou nobres, que eram os descendentes das famílias que promoveram a ocupação inicial de Roma, eram grandes proprietários de terra e de gado; Plebeus, que eram os pequenos agricultores, comerciantes, pastores e artesãos e constituíam a maioria da população sem direitos políticos; Clientes que eram homens de negócios, intelectuais ou camponeses com interesse em fazer carreira pública e que por isso recorriam à proteção de algum patrono, geralmente um patrício de posses; e Escravos que eram os plebeus endividados e principalmente prisioneiros de guerra, realizavam todo o tipo de trabalho e eram considerados bens materiais sem qualquer direito civil ou político.

Em latim, “res” significa coisa ou assunto e “publicus” significa público, de modo que etimologicamente república significa coisa pertencente ao povo. Todavia,

na Roma republicana o direito de participação no governo se restringia aos patrícios aristocratas.

Na República Romana somente os patrícios detinham poder político, podiam ser eleitos para ocupar cargos públicos. O poder executivo, que antes pertencia ao rei, passou a ser exercido por dois Cônsules, supremos magistrados, eleitos anualmente pela assembleia, com atribuições administrativas e militares. As decisões deviam ser tomadas de comum acordo, pois cada cônsul possuía o poder de veto em relação às decisões tomadas pelo outro. Em caso de guerra extrema poderia ser escolhido um ditador, com poderes absolutos, pelo prazo de seis meses para por fim à ameaça à ordem.

O senado era o principal órgão da República. Os senadores eram vitalícios, descendentes dos antigos chefes das “gens”, com poderes amplos de criar as leis e decidir todas as questões da política interna e externa.

Com o crescimento e aumento de poder de Roma, as diferenças entre patrícios e plebeus se acentuaram. Marginalizados, os plebeus desencadearam uma luta contra os patrícios, que se estendeu por cerca de dois séculos (V-IV a.C.).

Durante esses dois séculos, os plebeus conquistaram direitos de eleger seus próprios representantes, chamados tribunos da plebe. Os tribunos tinham o poder de vetar as decisões do Senado que fossem prejudiciais aos interesses dos plebeus. Também conquistaram a proibição da escravização por dívidas e o estabelecimento de leis escritas, válidas tanto para os patrícios quanto para plebeus.

A conquista da criação de leis escritas evitava os julgamentos arbitrários, pois antes plebeus acabavam sendo julgados conforme os critérios dos patrícios. Estabelecendo as leis por escrito, os plebeus garantiam um julgamento mais justo.

Os plebeus conquistaram ainda a igualdade civil, com a autorização do casamento entre patrícios e plebeus; a igualdade política, com o direito de eleger representantes para diversos cargos, inclusive o de cônsul; e a igualdade religiosa, com o direito de exercer funções sacerdotais.

Roma viveu uma democracia representativa no período republicano. O órgão político que representava a democracia eram os comícios. Os comícios ou assembleias eram órgão de manifestação direta do povo, por meio do voto, chamado “ius sufragii. Havia comícios curiados, centuriados e tributos, cujo conjunto era denominado de Assembleias Populares, pois eram Assembleias do “populus”, do povo romano (ADRADOS, 2011).

Enquanto em Atenas manifestava-se a democracia direta, em Roma a representativa, pois nas assembleias, diferentemente das gregas, o povo não possuía poder soberano de decisão. O poder de decidir era da cúria e do senado.

Resulta evidente que la estructura expuesta no puede hacer creer que la democracia griega y la romana fueran idénticas. Muy por el contrario, la democracia era básicamente directa y la romana era mayoritariamente de tipo representativo. Había asambleas, pero el centro de las mismas no era el individuo como en Grecia, sino el grupo – la curia, etc. - .Además el grueso del poder real recaía en el Senado por un lado y los magistrados por otro, los cuales no eran otra cosa que los representantes de los ciudadanos y de los intereses de los distintos poderes de Roma (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010, p. 37).

O poder era exercido pelos representantes dos cidadãos e não pelos cidadãos diretamente. Em comum com a democracia grega tinham a exclusão dos escravos, estrangeiros e mulheres que tampouco possuíam direitos políticos.

Com o crescimento de Roma e a incorporação de outros povos se tornou cada vez mais intensa a disputa pelo poder, sobretudo econômico e político. Era necessário fazer concessões políticas em nome da manutenção do poder. Era necessário fazer crer que a representação política atuava no interesse dos representados, dessa maneira se constrói um discurso congregador de interesses com vistas disputar o poder. Aí reside, em parte a atualidade da dinâmica da democracia representativa romana, já que surge a ideia de governabilidade.

## 2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Após mencionarmos sucintamente, as referências históricas à democracia representativa no império romano, cabe-nos tratar do tema na atualidade, de modo a diferenciá-lo da democracia participativa e da democracia direta. Na democracia representativa ou indireta o poder é exercido por delegação do povo para a classe política. O cidadão delega a um representante o direito de tomar as decisões e exercer o poder político por ele. Nesse sistema as lideranças políticas disputam o voto, numa disputa livre, com vistas a obter o poder.

A democracia representativa é aquela em que os cidadãos não exercem diretamente o poder, o exercem de maneira indireta por meio de seus representantes eleitos para tal fim. O exercício da soberania é delegado aos representantes para que exerçam um mandato, sujeitos à fiscalização e controle.

Para Bobbio, a democracia representativa deve compreender três pontos: recrutamento, extensão e fonte do poder da classe política. O recrutamento corresponde à escolha da classe política de forma livre pelos cidadãos, a extensão diz respeito a abrangência da classe política que compõe as diversas esferas do governo e da oposição e a fonte equivale a legitimidade da classe política que exerce o poder por delegação fundada numa relação de confiança que pode ser periodicamente renovável.

Alargando e precisando essa temática, uma redefinição de Democracia que quisesse levar em conta a ineliminável presença de mais classes políticas em concorrência entre si deveria compreender, pelo menos, o exame de três pontos: recrutamento, extensão e fonte do poder da classe política. Com respeito ao recrutamento, uma classe política pode chamar-se democrática quando seu pessoal é escolhido através de uma competição eleitoral livre e não através de transmissão hereditária ou de cooptação. Com respeito à extensão, quando o pessoal de uma classe política é tão numeroso que se divide, de maneira estável, em classe política de Governo e classe política de oposição e consegue cobrir a área do Governo central e do Governo local em suas diversas articulações e não é, por outra parte, constituído de um grupo tão pequeno e fechado que dirige um país inteiro através de comissário ou funcionários dependentes. Com respeito à fonte de poder, quando este é exercido por uma classe política representativa, com base numa delegação periodicamente renovável e fundada sobre uma declaração de confiança, e no âmbito de regras estabelecidas (constituição) e não em virtude de dotes carismáticos do chefe ou como consequência da tomada violenta do poder (golpe de Estado, revolta militar, revolução, etc.,) (BOBBIO; MATTELUCCI; PASQUINO, 1998, p. 326, vol. 1).

O Estado parlamentar é uma particularidade dentro da democracia representativa, de modo que pode haver democracias representativas que não sejam Estados parlamentares e pode haver Estados parlamentares que não sejam democracias, como no caso da idade média e moderna nas quais o parlamento não era democrático (BOBBIO; MATTELUCCI; PASQUINO, 1998).

A democracia representativa se sustenta nas seguintes bases: A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais (BONAVIDES, 2007).

A democracia representativa existe quando os cidadãos elegem representantes encarregados de criar leis e/ou executá-las.

O mecanismo de escolha dos representantes é o sufrágio, que corresponde a uma das maneiras pelas quais os representados exercem o controle sobre os representantes. Esse controle se dá através de eleições periódicas nas quais a participação cidadã pode manter ou retirar do cargo político o representante. Sufrágio universal e a igualdade perante a lei são os princípios estruturantes da democracia representativa: a cada cidadão corresponde um voto, o que permite a cada cidadão interferir diretamente na escolha de seu representante.

Os partidos políticos são atualmente um forte elemento característico das democracias representativas, sem os quais, na maioria dos países do mundo, não se pode exercer a representação. A democracia representativa moderna é partidária. O partido político é uma associação de natureza privada composta por cidadãos que defendem uma determinada ideologia e se propõe a realizar atuações políticas caso obtenham poder político de representação nas instituições do Estado. Para concorrer às eleições os candidatos devem estar filiados e serem escolhidos pelo

partido político do qual fazem parte. Embora não façam parte da estrutura do Estado, sejam organizações de natureza privada, os partidos políticos exercem o poder no Estado. O representante não atua sozinho, senão inserido em um partido político que lhe confere capacidade eleitoral, sendo o partido um instrumento essencial para a participação política de cidadania nas sociedades ocidentais.

En cierta manera, en la democracia representativa actual los partidos políticos podrían ser considerados como “pseudoinstituições” del Estado, pues, aunque no son instituciones estatales, lo cierto es que, tal como se acepta mayoritariamente en el presente, sin la participación de los partidos políticos difícilmente sería manejable y posible una democracia representativa en un país de decenas o de ciento de miles de kilómetros cuadrados de superficie y de millones de habitantes de población (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010, p. 114).

O partido político exerce, de fato, a representação na democracia representativa e as diretrizes partidárias condicionam a atuação do representante político, que possui uma relação limitada com o representado. As condicionantes partidárias impõem uma linha de atuação ao representante político que distanciam o diálogo entre ele e os representados, que muitas vezes tem sua participação limitada ao sufrágio.

A crítica ao modelo de democracia representativa pautado na atuação de partidos políticos dá conta de uma forte separação entre os cidadãos e seus representantes que, exceto pela capacidade de votar, não exercem qualquer outro tipo de intervenção ou participação política na representação. O que pode levar a uma democracia das oligarquias políticas avessa aos reais problemas e/ou aspirações dos cidadãos. Os partidos políticos podem recair no vício de sobrepor seus interesses ao interesse dos cidadãos que o elegeram. Essa é atualmente uma das críticas de ausência de representatividade democrática nas democracias representativas dominadas por partidos que sobrepõe seus interesses financeiros e de poder ao interesse público social. Essa crítica e a crise desse modelo tem se manifestado fortemente no Brasil. As mobilizações ocorridas em junho de 2013 (mas não apenas elas) deram conta de uma grande insatisfação e descrédito na democracia representativa brasileira.

### 2.3 DEMOCRACIA DIRETA

O referencial histórico da democracia direta corresponde ao sistema político das cidades Estados gregas na antiguidade clássica. Conforme ressaltado nesse trabalho, esse é o mito de origem da democracia direta, já que os registros históricos assim descrevem, porém não se nega a possibilidade de existência de democracia direta em outros momentos históricos. Agora temos a tarefa de compreender o que significa atualmente a democracia direta e se é possível vivenciá-la.

Democracia direta é a forma de governo na qual a tomada de decisões se dá diretamente pelos cidadãos, sem intermédio de representantes. Em geral, os cidadãos se reúnem em assembleia, discutem os assuntos e os colocam em votação. São os cidadãos presentes que diretamente deliberam e decidem as questões que lhe afetam.

Nos dias atuais, face à complexidade das questões que envolvem a vida social e a dimensão geográfica dos Estados, mostra-se muito difícil sua aplicabilidade em substituição à democracia representativa. Não seria factível no mundo atual complexo e dinâmico que os cidadãos decidissem diretamente e cotidianamente todas as questões que dizem respeito a vida em sociedade e a atuação estatal.

Joaquín Cubas (2001), em seu livro **Democracia e internet**, analisa o fenômeno da possibilidade de os cidadãos exercerem a democracia direta por meio da rede mundial de computadores e demonstra que a ferramenta digital da internet, por si só, não garante o exercício da democracia direta e demonstra, dentre outros, alguns obstáculos a essa tecnoutopia, quais sejam: para a teoria democrática clássica, a democracia direta é um bom governo somente se reúne condições que permitem fazer uso da razão em prol do interesse geral; segundo, os cidadãos não dispõem de tempo para intervir cotidianamente na vida política; terceiro: na rede de computadores raramente se dialoga e é difícil que um número grande de pessoas cheguem a comunicar-se; a qualidade da informação existente na rede de

computadores é questionável, nem todos os cidadãos usam a rede de computadores para se informar; ausência de conhecimento técnico do cidadão comum das estruturas de funcionamento do Estado para poder interferir de maneira qualitativa na tomada de decisões públicas.

O autor não descarta a importância da rede de computadores como instrumento de colaboração à democracia representativa existente, mas descarta a possibilidade de exercício da democracia direta a partir do uso da rede mundial de computadores.

A democracia direta não seria factível no presente, exceto em pequenas comunidades e estando os cidadãos em condições de relativa igualdade de condições de respeito aos direitos humanos. Isso porque mesmo na Grécia grande parte das pessoas não possuíam direitos de cidadania, ou seja, a democracia direta não era exercida por todos, apenas um pequeno grupo de cidadãos.

Com isso não se quer dizer que não podemos fazer uso de mecanismos de democracia direta. Pelo contrário, é possível que façamos uso de instrumentos de intervenção do cidadão na vida política do país, por meio de instrumentos de democracia direta. Esses mecanismos complementaríamos a democracia representativa, introduzindo elementos de participação popular com vistas a aperfeiçoar a representação, aproximando o cidadão do seu representante.

A maioria das críticas feitas à democracia direta têm um caráter elitista e partem de uma perspectiva de incapacidade do cidadão de tomar decisões políticas por falta de expertise, defendendo a ideia da democracia representativa sob o argumento de que apenas os cidadãos com conhecimento técnico e dedicados integralmente à vida política teriam condições de exercê-la satisfatoriamente.

Entretanto, a crise de legitimidade na democracia representativa tem provocado a reflexão sobre a necessidade de diálogo entre os representantes e representados que possibilitasse ao cidadão comum intervir na tomada de decisões políticas. Nesse sentido os instrumentos de participação direta parecem ser caminhos que contemplam a necessidade da representação e da participação.

## 2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Democracia participativa não corresponde a um conceito inequívoco, pelo contrário é um conceito em construção, já que é pensado a partir da deficiência da democracia representativa, com vistas a complementá-la e sofre frequentemente toda a sorte de aperfeiçoamento.

Costuma-se associar a democracia participativa à democracia direta, porém se na antiguidade clássica, na democracia grega, era mais clara essa aproximação, na atualidade esses conceitos se apartem ou estão mais distintos. Democracia participativa não é o mesmo que democracia direta ou necessariamente o mesmo que participação cidadã. Democracia participativa pressupõe a participação cidadã, mas não se confunde com ela, é necessário que a tomada de decisões passe pela intervenção dos cidadãos. É também a fiscalização e controle constante dos cidadãos sobre seus governantes. É a capacidade de destitui-los do cargo por meio de instrumentos legais que tenham em conta a decisão dos cidadãos. É a tomada de consciência da capacidade política dos cidadãos. Democracia participativa é o empoderamento dos cidadãos como titular do poder soberano.

Todos os mecanismos da participação política estão inclusos no conceito de democracia participativa, já que permitem que o cidadão participe da vida pública e da atividade política do Estado, mas a democracia participativa vai além da mera existência de instrumentos de participação. Os instrumentos são fundamentais para a democracia participativa, porém essa vai mais além com a possibilidade de intervenção dos cidadãos nas decisões políticas do país. Não basta a consulta, ou o referendo, ou o plebiscito, é necessário que esses influenciem na tomada de decisões pelo Estado.

Estados Unidos e Suíça são os países que desde sua origem contam com mais experiência de democracia participativa em nível local. Nos Estados Unidos 49 estados da Federação utilizam forma de democracia participativa e 39 estados exigem ou permitem que os governos locais realizem consultas (RAMÍREZ NÁRDIZ,

2010). Nos Estados Unidos, desde o século XVIII foi utilizada a consulta popular para aprovar a Constituição de Massachussets, como nos informa Cabo Martín,

En la constitución de Massachussets (1780), aprobada en convención y sometida después a referéndum popular; el poder constituyente se expresaba directamente, sin delegación ni representación. El poder constituyente se refería al pueblo reunido en “convención” ya que sólo él podía darse las normas supremas a las que todos quedaban sometidos. Según esta doctrina, una vez celebrado el pacto cuyo objeto es la Constitución, el poder constituyente dejaba paso a los poderes constituidos – el parlamento, el poder ejecutivo, etc. – los cuales no podían en lo sucesivo violar las determinaciones del pacto constitucional. El poder constituyente aparecía de este modo como un poder cuyo fin era establecer reglas vinculantes para todos – la constitución – especialmente para los legisladores (CABO MARTÍN, 1988, p. 213).

As consultas populares são amplamente utilizadas nos Estados Unidos, estados como: Dakota do Sul, Utah, Oregon possuem previsões de iniciativas populares para modificar ou reformar suas constituições e criar novas leis. A democracia participativa acaba sendo a característica marcante do sistema político em grande parte do país (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010).

A Suíça possui uma tradição democrática participativa que vem desde a idade média. Os habitantes de muitos cantões tomam decisões em assembleias públicas desde a época medieval. Os suíços elegem seus parlamentares a cada quatro anos e a cada seis meses eles se manifestam sobre temas submetidos a consulta popular. Os cidadãos suíços fazem amplo uso dos plebiscitos, referendos e iniciativas populares. Todas as modificações no texto constitucional passam pelo procedimento do refendo obrigatório, de modo que qualquer mudança no texto constitucional deve ser aceita pela maioria dos cidadãos. Os cidadãos podem requerer por maioria de votos refendo facultativo quando houver modificação em texto legal. A iniciativa popular permite aos cidadãos suíços propor modificações constitucionais, tanto para introduzir, como para revogar dispositivos constitucionais (RAMÍREZ NÁRDIZ, 2010).

Alguns países da América Latina também são exemplos de democracias participativas. As constituições da Bolívia, Equador e Venezuela, como veremos a seguir, depois de aprovadas foram submetidas a referendo popular, qualquer

modificação no texto constitucional está sujeito à aprovação cidadã, o plebiscito é previsto constitucionalmente, assim como existem instrumentos como a revogatória de mandato que permite aos cidadãos destituir dos cargos representantes que não obtenham a aprovação igual a que o elegeu (VICIANO PASTOR, 2012).

Também são exemplos de democracia participativa os Conselhos de Políticas Públicas (AVRITZER; ANASTASIA, 2006) e o orçamento participativo (SANTOS, 2002) no Brasil.

Esses são alguns exemplos de práticas de democracia participativa na atualidade. A vivência da democracia participativa não supõe o desaparecimento da democracia representativa, nem requer que a tomada de toda e qualquer decisão seja procedida pela reunião física dos cidadãos na assembleia. Pelo contrário, a democracia participativa é complementar à democracia representativa e consiste na introdução de elementos de participação popular no sistema de democracia representativa com vistas a aperfeiçoá-lo, controlá-lo melhor e aproximá-lo do cidadão.

A democracia participativa baseia-se na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão política. Essa participação cidadã corresponde a um processo contínuo de consciência política propositiva pelo cidadão que vai adquirindo maior protagonismo na vida política do país. É um processo de empoderamento do cidadão que passa a ter consciência de seu papel social e se conscientiza de que é o verdadeiro detentor do poder soberano, pois a participação passa por uma releitura e rearticulação da fronteira entre o público e o privado, tendo o indivíduo como titular de poder soberano e agente e titular dos caminhos e recursos para utilizá-lo.

Durante boa parte do século XX, a democracia representativa era considerada um modelo ideal para os cidadãos, que assegura a liberdade e igualdade de todos, que isso seria o verdadeiro conceito de democracia. Todavia, chegamos aos dias atuais refletindo sobre a crise e contradições desse modelo de democracia.

Os cidadãos têm se organizado melhor em torno de infinitas questões, e conquistando melhor o espaço público e essa população tem cobrado de maneira mais efetiva de seus representantes, que nem sempre correspondem às expectativas da sociedade. As exigências vêm se tornando mais complexas e fica evidente a necessidade da participação entre representantes e representados.

Democracia participativa pode ser compreendida como um conjunto de experiências e mecanismos que tem como finalidade estimular a participação direta dos cidadãos na vida política através de canais de discussão e decisão. A democracia participativa preserva a realidade da democracia representativa e busca superar a dicotomia entre representantes e representados.

Utiliza-se de instrumentos que proporcionam aos cidadãos uma participação direta nas decisões que dizem respeito à coletividade, seja pelo plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiência pública, orçamento participativo, consultas ou por qualquer outra forma que manifeste a ação popular. Nesse modelo de maior participação democrática, as organizações da sociedade civil tornaram-se interlocutores políticos legítimos e influentes e, de certa forma, podemos dizer que a democracia participativa só poderá ser realizada quando os cidadãos abandonaram certo individualismo e tiverem um maior senso de coletividade. Novos e modernos instrumentos de controle e participação no poder devem ser permanentemente colocados em prática democrática. Esses mecanismos complementam as instituições representativas e se englobam na dinâmica política da sociedade civil.

A finalidade da democracia participativa é regenerar a democracia representativa, fortalecer o direito à participação nos assuntos públicos. Seja na Suíça, em estados dos Estados Unidos, em países da América Latina ou no Brasil, o que se busca é a ativação do poder de participação dos cidadãos como protagonistas dos rumos políticos de seus países, pois a democracia participativa é fruto e reflexo da cidadania.

## 2.5 INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DIRETA DO CIDADÃO NAS DECISÕES POLÍTICAS:

### 2.5.1 Plebiscito

Plebiscito é uma consulta aos cidadãos, com capacidade eleitoral, sobre um ato de natureza política ou governamental. Essa consulta popular não possui relação com ato legislativo, mas está vinculado a uma decisão política, que poderá se revestir de forma jurídica. Portanto, consiste em questionar os cidadãos a opinarem sobre decisão política ou institucional, com ou sem caráter normativo.

O plebiscito remonta da Roma antiga a partir da reivindicação dos plebeus que passaram a exigir direitos e prerrogativas perante os patrícios, que foram obrigados a aderir a algumas reivindicações da plebe, criando cargos públicos a serem ocupados pelos plebeus. O “Tribunato da Plebe” permitia aos plebeus vetar leis que atentassem contra os seus interesses. Com o crescimento do império Romano os plebeus se tornaram numericamente significativos. Enquanto os patrícios correspondiam à aristocracia romana dotada de direitos políticos e civis, os plebeus eram a grande maioria da população e correspondiam aos povos conquistados e seus descendentes. A “Lex Hortensia” conferiu aos plebeus o direito de voto na assembleia popular, as decisões foram chamadas de “plebiscitum”, do latim: “plebis” corresponde a plebe e “scitum” significa decreto, ou seja, decreto da plebe. Em seguida, o plebiscito foi usado para legitimar os cônsules investidos no poder supremo, a exemplo de Pompeu e César, o que deu origem à expressão “cesarismo plebiscitário”.

O plebiscito foi utilizado pelos governantes ao longo da história com vistas a manter as estruturas de poder existentes. Era um instrumento a favor dos governantes e não a favor de projeto político. Como o executivo possuía exclusividade de convocação, o plebiscito foi utilizado como instrumento do executivo para manter alguns governantes no poder. Podemos citar alguns exemplos de emprego deturpado do plebiscito, como: Napoleão Bonaparte – 1804 – Imperador da França; Luís Napoleão Bonaparte – 1852 – Imperador da França;

Adolph Hitler – 1938 – anexação da Áustria à Alemanha; General De Gaulle – 1962 e 1969 – França.

Talvez pelo uso deturpado, o plebiscito é associado a um sentido pejorativo, próprio de regimes autoritários por meio do qual se busca a adesão dos cidadãos a um governo ou a uma proposta lançada pelo dirigente político. Foi um instrumento utilizado pelos ditadores para aparentar consenso ou respaldo popular às suas decisões pessoais.

No Brasil, a primeira constituição a prever o plebiscito foi a de 1937 que contemplava a possibilidade de utilização desse instrumento a critério do presidente da república ou para consulta popular a cerca de questões territoriais, como incorporação, subdivisão ou anexação de Estados entre si. O presidente da república também possuía a prerrogativa de convocar plebiscito caso seu projeto de Emenda Constitucional fosse rejeitada pelo Congresso Nacional, ou se o Congresso aprovasse projeto de Emenda à Constituição em contrariedade à vontade do executivo. Em ambos os casos o presidente poderia realizar a consulta em até 90 dias após sua resolução. O que fosse aprovado pelo plebiscito popular equivaleria à Emenda Constitucional. Da forma como estava previsto, o plebiscito fortalecia os poderes do Presidente da República, que estava no período ditatorial do Estado Novo de Getúlio Vargas.

A Constituição de 1946 previa o plebiscito apenas para incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados. Em 1967 foi suprimida a possibilidade de plebiscito ficando a questão territorial sujeita à regulamentação por lei complementar, já que esse texto constitucional é proveniente do período da ditadura militar foi retirada a possibilidade de participação.

Em 1963 ocorreu o primeiro plebiscito em âmbito federal no Brasil, o qual buscava a participação da cidadania a cerca do sistema de governo (parlamentarista ou presidencialista), pois à época estava em vigor o sistema parlamentarista no governo do Presidente João Goulart. O presidente João Goulart convocou plebiscito para consultar os cidadãos sobre o retorno ao sistema presidencialista e foi vitorioso

no plebiscito. Entretanto, após apresentar as suas “Reformas de Base” foi deposto em 1964 através do golpe militar.

A Constituição de 1988 prevê o plebiscito em cinco artigos: no artigo 14, I, que estabelece a participação popular por meio de plebiscito; no artigo 18 com a possibilidade de incorporação, subdivisão e desmembramento de Estados entre si; no artigo 18, §4º que dispõe sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios; no artigo 49, XV que estabelece a competência exclusiva do Congresso nacional para convocação de plebiscitos e no artigo 2º do ADCT que determinou a realização de plebiscito para a escolha da forma de governo em 07.09.1993. Em 18.11.1998, foi promulgada a Lei 9.709/98, que regulamenta os mecanismos de participação popular previstos nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal, a qual dispõe que o plebiscito será convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo e caberá ao povo aprovar ou denegar, pelo voto da maioria simples, a matéria que lhe foi proposta. Assim, no Brasil o plebiscito é prévio ao ato normativo ou administrativo submetido à consulta e cabe à Justiça Eleitoral conduzir todos os trâmites necessários à realização do plebiscito. Destacamos que esse mecanismo de participação cidadã foi pouco utilizado na história constitucional brasileira.

As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano trazem a previsão de plebiscitos e referendos que podem ser propostos pelos cidadãos diretamente, como será melhor detalhado em capítulo próprio.

Para além das motivações e objetivos explícitos e implícitos nos plebiscitos, o exercício da democracia direta pode, ao menos potencialmente, contribuir para a participação e deliberação popular independentemente dos efeitos pretendidos pelos dirigentes políticos que o convoca.

### 2.5.2 Referendo

Referendo é um instrumento de participação popular no qual se submete à aprovação ou rejeição dos cidadãos, com capacidade eleitoral ativa, atos

legislativos ou decisões de autoridades legislativas. Dessa maneira, os cidadãos aprovam ou rejeitam uma constituição, lei, reforma constitucional ou reforma legal.

O referendo possibilita aos cidadãos conferir maior legitimidade ao texto legal que sofre aprovação expressa e livremente manifestada pelos destinatários da lei ou ato. Portanto, trata-se de uma consulta acerca da aprovação de normas legais ou constitucionais, o que denota um interesse público relevante. A consulta ocorre depois de aprovado o projeto normativo e poderá resultar na aprovação ou rejeição do texto legal pelos cidadãos.

O termo referendo origina-se da expressão “ad referendum” utilizada nos Cantões Suíços, como Valais e Grisons, desde o século XV para validar as decisões tomadas nas Assembleias Cantonais. Todavia, o termo passa a ser amplamente utilizado e teorizado e debatido pelos defensores da democracia direta contra os entusiastas do sistema representativo na França ao final do século XVIII.

No sentido moderno, a ideia do referendo permanece associada à Revolução Francesa e aos debates entre defensores da soberania popular inspirada em Rousseau, e os partidários da soberania nacional- entendida como soberania parlamentar -, segundo a fórmula de Sieyès. Hoje, apesar da indefinição, tanto referendo quanto plebiscito são entendidos como modos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos – em votação livre e secreta – sobre uma medida que foi ou poderá vir a ser adotada pelos poderes constituídos, no plano nacional ou local (BENEVIDES, 1991, p. 34).

Referendo e plebiscito são ambos instrumentos compreendidos como mecanismos de expressão da opinião ou da vontade dos cidadãos sobre decisão já tomada ou que poderá ser adotada pelos poderes públicos.

No final do século XVII, na França pré-revolucionária, fruto dos debates dos defensores da democracia direta versus democracia representativa se dá uma maior teorização do instituto do referendo, que passou a ser bastante criticado pelos cidadãos franceses em razão do uso desvirtuado do instituto por Napoleão Bonaparte, que também utilizava o referendo com o objetivo de legitimar suas decisões políticas.

Nos Estados Unidos, o referendo é utilizado para decidir questões a nível local, em Estados membros da Federação Estadunidense. Raramente foi utilizado para decisões em nível de abrangência nacional. Lentamente outros países da Europa e do continente Americano passaram a fazer uso do instituto como complementar à democracia representativa.

As lutas e reivindicações populares que buscavam o aperfeiçoamento da democracia representativa visavam ampliar o sufrágio por meio do referendo. No século XX, no segundo pós-guerra, a instituição do referendo se expandiu já que a complexidade do poder estatal e a desconfiança no poder decisório dos governos favorecia a crença na necessidade de intervenção nas decisões políticas estatais.

O referendo seria o único instrumento da democracia participativa que tem concreta aplicabilidade na maior parte dos Estados, foi concebido como um recurso para circunstâncias extraordinárias, pois não seria factível realizar consultas populares frequentemente, já que o Estado não poderia ser governado mediante contínuas chamadas dos cidadãos para se pronunciarem em referendo (BOBBIO; MATTELUCCI; PASQUINO, 1998). Ainda que atualmente as tecnologias e o acesso à internet tornem mais factível o exercício da democracia direta, parece-nos crer que Bobbio entende que não seria desejável pois o excesso de democracia poderia levar a morte da democracia, como nos parece apontar a experiência suíça que ao ampliar o número de consultas populares teve por reduzido o número de votantes.

O referendo pode ser obrigatório quando é imposto pelo texto constitucional como requisito necessário à validade de norma legislativa ou pode ser facultativo quando a iniciativa para convocá-lo depende de autorização conferida a uma autoridade competente que pode ser o parlamento ou o chefe de Estado. Por vezes, as constituições exigem para a aprovação de determinadas leis, da própria constituição ou de suas emendas a consulta e aprovação dos cidadãos. Isso ocorre com as constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano que foram referendadas pelos cidadãos. Essas constituintes foram convocadas pelos cidadãos e tiveram o texto final também aprovado pelos cidadãos numa demonstração de legitimidade do processo constituinte. O referendo facultativo é possível quando a autoridade competente, seja parlamento ou chefe do executivo, está autorizado

constitucionalmente a convocar o referendo para que os cidadãos ratifiquem ou não determinada lei ou projeto de lei. As autoridades competentes poderão legitimar as leis a partir do reconhecimento e aprovação cidadã.

As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano preveem a possibilidade de referendo facultativo, de modo que os representantes também poderão convocá-lo. Um outro tipo de referendo é aquele convocado diretamente pelos cidadãos pela via da petição popular, ou seja, são os próprios cidadãos que formulam a petição requerendo que uma ou mais leis sejam submetidas ao processo de ratificação popular. Nesse caso é necessária a junção de requisitos legais como: número de assinaturas de eleitores, por exemplo, para que possa ocorrer o referendo. A cidadania, nas constituições do Novo Constitucionalismo, também pode convocar referendo, não somente os representantes, mas também os cidadãos poderão convocá-lo.

O referendo pode ser de ratificação ou consultivo. Referendo de ratificação é aquele também chamado de “post legem” consiste na faculdade dos cidadãos em ratificar ou anular uma lei já aprovada pelos representantes, pelas autoridades competentes, sendo o referendo o requisito essencial e necessário à eficácia da norma. Já o referendo consultivo é aquele cujo resultado da consulta não vincula as autoridades legislativas competentes. O referendo consultivo pode ocorrer “post legem” ou “ante legem”, caso se realize depois ou antes de aprovada a lei. Em ambos os casos, o referendo tem valor moral ou simbólico, mas não vincula, nem obriga a autoridade legislativa correspondente. Nas constituições do novo Constitucionalismo Latino Americano o referendo vincula as autoridades competentes, de modo que as decisões da cidadania obrigam os poderes constituídos, são constituições que reconhecem a soberania das decisões tomadas pelos cidadãos.

O referendo é um importante instrumento de participação dos cidadãos e de fiscalização e controle dos representados. Os cidadãos podem intervir diretamente nas decisões, não somente na representação, mas também nas decisões tomadas pela representação.

No Brasil, o referendo entrou no ordenamento jurídico apenas com o advento da Constituição Federal de 1988 e está regulado na Lei 9.709/98, tanto o plebiscito como a iniciativa popular. As regras previstas para o plebiscito são as mesmas, apesar de serem institutos jurídicos distintos. De acordo com o art. 2º da Lei 9.709/98, “plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa”. O § 2º do artigo 2º da Lei prescreve que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”. Ainda prevê a lei que “o referendo pode ser convocado no prazo de trinta dias, a contar da promulgação da lei ou da adoção de medida administrativa, que se relacione de maneira direta com a consulta popular”.

A Constituição Federal no artigo 49, XV, prevê que é da competência exclusiva do Congresso Nacional autorizar referendo e convocar plebiscito. A Constituição não possibilita aos cidadãos convocarem plebiscito ou referendo, nem a vincular o resultado do referendo à vigência e eficácia da norma consultada. Mesmo que se trate de matéria de relevante interesse social os cidadãos estão impossibilitados de convocar plebiscito ou referendo no Brasil.

A limitação do direito dos cidadãos de darem início ao procedimento que lhes permita participarem ativamente da atividade legislativa e de opinar sobre matéria de relevante interesse público enfraquece a democracia. E os cidadãos tão pouco podem convocar referendo ou plebiscito sobre matéria relevante que altere a ordem constitucional, de modo que a constituição pode ser emendada pelo legislador sem que isso passe pelo crivo dos cidadãos, verdadeiros detentores por poder soberano. Pode-se dizer que a representação no Brasil, legislativo e executivo, são investidos em poderes que superam os poderes dos representados, uma vez que podem legislar sem qualquer interferência dos cidadãos, podendo inclusive modificar a ordem jurídica a contra senso do interesse social.

Da mesma maneira que o plebiscito, o referendo também será aprovado ou rejeitado por maioria simples e o procedimento será conduzido pela Justiça Eleitoral a quem incube a realização de ambos os procedimentos.

Referendo e plebiscito são dois instrumentos de participação cidadã que diferem quanto à natureza da questão que motiva à consulta e quanto ao momento da convocação. O referendo corresponde à consulta quanto a normas legais ou constitucionais, já o plebiscito pode ser convocado a respeito de qualquer outra matéria de interesse público, não necessariamente de ordem normativa. No tocante ao momento de convocação, o referendo é convocado após a edição dos atos normativos, tanto para ratificá-los, quanto para rejeitá-los. Já o plebiscito se presta a obter a opinião dos cidadãos sobre medidas futuras, venham elas a gerar ou não normas jurídicas.

### 2.5.3 Iniciativa popular

O que chamamos de iniciativa popular é na realidade iniciativa legislativa popular, a qual consiste no direito do cidadão, determinada fração do eleitorado, em quantitativo definido na constituição, propor projeto de lei ao parlamento. Tal projeto deverá ser levado em consideração pelo parlamento, com vistas a dinamizar o poder legislativo e impedir que o sistema constitucional seja monopolizado pela representação.

A iniciativa popular pode já estar formulada como projeto de lei ou tomar a forma de petição ao parlamento requerendo que o órgão legisle sobre tal matéria. Também podem ser objeto de iniciativa popular: a iniciativa constitucional, para que se produza uma reforma da constituição; a iniciativa de convocatória de constituinte para abertura de processo constituinte; a iniciativa para convocatória de uma consulta popular, que poderá ser: de iniciativa de referendo para revogação total ou parcial de lei; iniciativa de referendo de tratados; iniciativa de consulta popular para revogatória de mandato e iniciativa de consulta popular para apelação de sentença. Em todos os casos é imprescindível a previsão constitucional para o exercício da iniciativa popular.

A Constituição Federal Brasileira prevê a iniciativa popular no artigo 14, III, e artigo 61, § 2º. De acordo com o texto constitucional

A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O grande número de assinaturas, somado a necessidade de distribuição em cinco Estados e a exigência do cumprimento de percentual do eleitorado de cada Estado dificultam sobremaneira o exercício desse instrumento de participação cidadã.

A lei 9.709/98 versa sobre o instituto da iniciativa popular nos artigos 13 e 14. Prevê o artigo 13 §§ 1º e 2º estabelecem que o projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto e não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara providenciar eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. O que nos parece coerente, tendo em vista que não se pode exigir do povo que domine a técnica legislativa, caso contrário, a lei estaria impossibilitando o exercício do instituto e conseqüentemente ferindo o texto constitucional.

Embora preveja da iniciativa popular, o texto constitucional não possibilita aos cidadãos a proposta de emendas constitucionais. Ao versar sobre os legitimados para propor emenda constitucional, os cidadãos não foram incluídos no rol do artigo 60 da Constituição Federal, estando os cidadãos impossibilitados de diretamente modificar o texto constitucional, cabendo essa tarefa ao poder legislativo, no âmbito dos Estados Federados e ao Legislativo Federal, e ao Presidente da República. Dessa maneira, apenas os representantes estão legitimados a modificar o texto constitucional. Os representados, detentores do poder soberano não possuem legitimidade para modificar o texto constitucional que rege suas vidas.

As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano, inclusive as estudadas acima, todas trazem a previsão da iniciativa popular para projeto de emenda constitucional. A constituição da Venezuela, Equador e Bolívia asseguram

aos cidadãos a possibilidade de propor projetos de lei, projetos de emenda constitucional e convocar assembleia constituinte.

#### 2.5.4 Revogatória

A revogatória de mandato corresponde à faculdade conferida aos cidadãos de retirar do exercício das funções um representante ocupante de cargo político antes do encerramento do seu mandato eletivo. Esse procedimento pode consistir, a depender do regramento constitucional, numa consulta para que o titular cargo político seja submetido a nova eleição ou a procedimento eleitoral que ateste a sua legitimidade e representatividade, podendo ser retirado de suas funções e revogado seu mandato, caso não obtenha a aprovação popular, ou ao menos de igual quórum que o elegeu.

A possibilidade de revogação de mandato, além do exercício do controle da atividade do representante por parte do representado, estabelece uma verdadeira relação de representação, pois não basta que o representante seja eleito, ele passa a se obrigar juridicamente a executar a vontade do representado e a cumprir o projeto de governo ou a carta de intenções na qual os seus eleitores depositaram a confiança e o voto.

O Brasil não possui previsão constitucional ou legal da figura da revogatória, de modo que os cidadãos somente poderão modificar a titularidade da representação política a cada eleição. Em regra, a cada quatro anos para os cargos do executivo, a cada oito anos para senador e a cada quatro anos para os demais cargos do poder legislativo.

As constituições da Venezuela, Equador e Bolívia contemplam a revogatória de mandato para todos os cargos eletivos, inclusive para os chefes do poder executivo.

A constituição da Venezuela de 1999 foi a primeira a prever que todos os cargos e magistraturas eleitas popularmente são revogáveis, inclusive o cargo de

presidente da República. A Constituição da Bolívia de 2009 incluiu a revogatória de mandato de todos os cargos eleitos por iniciativa cidadã. Na Constituição do Equador, a partir de 2008, também se amplia a possibilidade de revogação de mandato para todos os cargos.

Em alguns estados dos Estados Unidos existe o “recall na política” que permite aos eleitores revogar através do voto o mandato político representativo. Permite-se apenas a revogação do mandato a nível estadual, o instituto inexistente no plano federal. Processa-se quando os cidadãos formulam, por meio de petição (notice of intent to recall petition), um pedido ao representante para que se demita do cargo em razão da falta confiança. Em não havendo resposta, será realizada uma votação, cujo objeto será a confirmação ou remoção, podendo existir, no mesmo pleito, o nome de novos candidatos.

Esse é mais um instrumento que possibilita ao cidadão fiscalizar a atuação do representante, já que se o representante não corresponde às expectativas ou confiança depositada pelo representado poderá ser retirado da função.

### 3 CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA

#### 3.1 UM RESGATE HISTÓRICO COM VISTAS A CONTEXTUALIZAR O CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO CONSTRUÍDO PELAS ELITES E PARA AS ELITES

No final dos anos oitenta, países da América Latina têm promovido importantes mudanças em seus textos constitucionais, com vistas a implantar significativos instrumentos de participação direta da sociedade na vida política, ampliar direitos de cidadania, sobretudo dos grupos sociais historicamente marginalizados (MARTÍNEZ DALMAU; VICIANO PASTOR, 2012).

Esse fenômeno é objeto de estudo de autores Latino Americanos e Europeus e chama a atenção pela inovação da busca de construção de identidades nacionais a partir da inclusão dos cidadãos, que até então excluídos do processo político, no debate democrático de construção de novos textos constitucionais. Esse movimento que visa uma aproximação entre o constitucionalismo e a democracia, inclusive por meio de instrumentos de democracia direta, é denominado de Novo Constitucionalismo Latino Americano.

A diferença fundante entre o velho constitucionalismo e o Novo Constitucionalismo Latino Americano é que o último é fruto de processos constituintes participativos e marcados por tensões. O Novo Constitucionalismo representa uma ruptura com um constitucionalismo feito pelas elites e para as elites. Isso fica mais evidente quando se observa os processos históricos coloniais pelos quais passaram os países Latino Americanos e como as elites metropolitanas e depois as elites coloniais mantiveram a maior parte dos cidadãos alijados de direitos de participação e excluídos socialmente.

O Novo Constitucionalismo Latino Americano não corresponde a uma corrente doutrinária ou produto de teorização acadêmico é antes uma prática constitucional, um fenômeno surgido em alguns países da América Latina fruto de

reivindicações populares e de movimentos sociais (MARTÍNEZ DALMAU; VICIANO PASTOR, 2012) que buscavam a efetiva participação da sociedade civil nos destinos constitucionais adotados pelos países. Em realidade, é um movimento em construção que se manifesta de forma diferente nos vários países. Todavia, apresentam pautas e um fio condutor comum, qual seja: a existência de mecanismos de participação ampla dos cidadãos nos debates constitucionais que foram fruto de um poder constituinte democrático; busca-se aproximar o texto constitucional das pautas democráticas.

Enquanto o velho constitucionalismo era fruto de acordos de elites econômicas e políticas, o Novo Constitucionalismo tem como preocupação central a legitimidade democrática dos textos constitucionais garantindo aos cidadãos a participação política. Ele surge a partir da demanda reprimida dos cidadãos e dos movimentos sociais que não se contentavam com os rumos dados aos seus países pelas elites políticas.

Os instrumentos de democracia direta que foram introduzidos nos textos constitucionais como: plebiscitos, referendos, consultas populares, iniciativas populares. O Novo Constitucionalismo Latino Americano revela uma necessidade de ruptura com o modelo jurídico anterior de matriz liberal conservadora. O que se busca é uma maior participação do povo que esteve por muito tempo tolhido da potencialidade de interferência direta nas decisões políticas.

Esses instrumentos de participação cidadã com vistas a assegurar ao indivíduo a possibilidade de condução dos rumos políticos de seu país são fruto de uma reação aos modelos constitucionais anteriores, cujo modelo democrático representativo mantinha no poder elites políticas e econômicas e o povo apenas exercia o voto periodicamente.

É importante relembrar o passado histórico de “colonização” e de apropriação pelas elites coloniais do poder político e econômico para que haja a percepção clara da mudança de paradigma a partir do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Não se pode desconsiderar o passado histórico de dominação Espanhola e Portuguesa na América Latina. Essas regiões estiveram sob o controle da península Ibérica desde o século XIV até darem início a um processo de emancipação que se iniciou no final do séc. XVIII e se estendeu até as primeiras décadas do séc. XIX. Foram quatro séculos de dominação política, exploração econômica e dizimação dos povos indígenas americanos.

Uma conjunção de fatores motivou a emancipação política das colônias. Na Europa a fragilidade Espanhola e Portuguesa em razão das invasões Francesas, lideradas por Napoleão Bonaparte, afrouxaram em certa medida os laços de dominação política e enfraqueceram economicamente as metrópoles dominadoras. Nas colônias, as reivindicações do livre comércio e da expansão dos setores produtivos eram apoiadas pela Inglaterra, que tinha interesse no potencial mercado consumidor Americano, assim como também tinha interesse na matéria prima existente no continente americano. A Inglaterra, que partir de meados do século XVIII já havia iniciado a revolução industrial, tinha interesse na quebra do monopólio Espanhol nas Américas.

Todavia, a independência não representou uma ruptura com o modelo de estratificação social, nem político institucional. A América Latina manteve as mesmas estruturas de poder e as mesmas relações econômicas de dominação. Os textos jurídicos eram produzidos pelas elites político-econômicas formadas pelas universidades europeias e comprometidas com as mesmas estruturas de poder.

A independência das colônias na América Latina não representou no início do século XIX uma mudança total e definitiva com relação à Espanha e Portugal, mas tão somente uma reestruturação, sem uma ruptura significativa na ordem social, econômica e político-constitucional. Paulatinamente, incorporaram-se e adaptaram-se princípios do ideário econômico capitalista, da doutrina do liberalismo individualista e da filosofia positivista. Por certo, para responder às necessidades locais, compatibilizavam-se as velhas estruturas agrárias e elitistas com o surto eclético e com as adesões às novas correntes europeias (WOLKMER; FAGUNDES, 2011, p. 375).

A sociedade hispano-americana que era formada por chapetones (brancos nascidos na Espanha), criollos (brancos nascidos na América), mestiços (descendentes de índios e negros colonizados) e indígenas, dividia-se entre os

interesses independentistas e de manutenção do domínio colonial (AQUINO; LEMOS; LOPES, 2010).

Apesar de serem numericamente minoria, os criollos dominavam todos os aspectos da vida colonial. Os criollos eram partidários do livre comércio e da expansão dos setores produtivos, enquanto os chapetones defendiam a manutenção do monopólio da metrópole colonial.

Todavia, à classe dominante colonial interessava a liberdade de comércio e a direção dos seus negócios sem a interferência da metrópole Espanhola. A essa classe de proprietários coloniais coube o papel hegemônico em relação às demais classes das colônias de luta pela independência.

Some-se aos interesses econômicos, às ideias independentistas vindas das colônias Inglesas na América do Norte, o que constituiu um solo fértil para brotar os movimentos de independência. Os ideais da Revolução Americana e da Revolução Francesa representaram um arcabouço ideológico importante e um exemplo para os movimentos de independência das colônias Latino Americanas.

A emancipação das colônias hispano-americanas, encabeçada pelos grandes proprietários de terra e pela elite crioula, encontrou apoio dos setores médios e populares. Excetuando os Estados Unidos que implantaram um regime liberal burguês, o restante da América a independência representou um fato político apenas. Realizada a autonomia e rompidos os vínculos de dominação com a metrópole, as classes dominantes das antigas colônias ocuparam o poder e constituíram Estados Nacionais que mantiveram distante das decisões políticas a população trabalhadora, indígena, camponesa e negra. A estrutura colonial não sofreu modificações substanciais.

A estrutura colonial manteve-se com a ruptura política em face da colônia. A população camponesa e indígena permaneceu sob a exploração e o domínio dos seus antigos senhores; a propriedade da terra segue nas mãos das mesmas elites, representadas pelos chapetones e criollos; a Inglaterra obteve ainda mais mercados no continente para comercializar seus produtos e obter matéria prima para alimentar

suas fábricas. Não houve para a maioria do povo nenhuma mudança substancial, já que a estrutura de dominação permanecia intacta, ou seja, mudaram alguns personagens, mas a história permanece inalterada. Às incipientes Repúblicas Latino Americanas, divididas e enfraquecidas, coube o papel de continuar a fornecer matérias-primas e consumir produtos ingleses manufaturados (SABATO, 2009).

Ao contrário do Brasil, colônia Portuguesa, que manteve a unidade territorial e o regime monárquico após a independência, a América Espanhola dividiu-se em várias nações e adotou o regime republicano. Esse fracionamento político da América Espanhola poderia facilitar novos ataques da metrópole e os líderes independentistas preocupados com a contra ofensiva espanhola defendiam a união Latino Americana em um movimento denominado Pan-americanismo.

O Pan-americanismo (ou Bolívarismo, pois recebeu o nome do Líder independentista criollo Simón Bolívar) representou um movimento de necessidade de união Americana em face de uma possível contraofensiva Espanhola. Concebido pelo venezuelano Simón Bolívar no Congresso do Panamá (1826) esse movimento foi de encontro aos interesses das oligarquias locais e não obteve sucesso, sobretudo pela grande resistência do Brasil, que estava comprometido com a monarquia escravista de Dom Pedro I, e com a oposição dos EUA e da Inglaterra, que apostavam na divisão política das nações recém-independentes como forma de expandir sua influência na América Latina (AQUINO; LEMOS; LOPES, 2010).

Após o fracasso do Congresso do Panamá, a América Latina fragmentou-se politicamente, dando origem a quase duas dezenas de pequenos Estados, governados pela aristocracia criolla.

Do ponto de vista político, os novos Estados americanos do século XIX fortaleceram e destacaram o papel do exército na guerra de independência, permanecendo as instituições civis desorganizadas, o que possibilitou a ascensão de líderes militares, autoritários e personalistas – os caudilhos – em boa parte das ex-colônias. Esses líderes militares tomavam o poder mediante golpes de Estado (SABATO, 2009).

Os movimentos de independência da América Latina motivaram a construção de ordens jurídicas nacionais conservadoras. Essa elite conservadora conservava o poder político em poucas mãos.

Entre las principales propuestas del conservadorismo estuvo la de concentrar al poder político en pocas manos, de modo tal de facilitar una rápida y drástica reconstrucción de la sociedad. Estas propuestas solían apoyarse, en última instancia, en una concepción elitista de la política, conforme a la cual no era valioso ni conveniente que la mayoría de la población interviniese en la discusión y decisión de los principales asuntos públicos que la sociedad debía resolver: tal poder – asumían – debía quedar en manos de la minoría más ilustrada de la comunidad (GARGARELLA, 2003, p. 307-308).

O contexto histórico do início do Constitucionalismo Latino Americano explica a concentração de poder político nas mãos da elite econômica.

Essa característica do modelo constitucional conservador vivido por praticamente todos os países na América Latina proporcionou fundamentalmente a presença de executivos muito fortes dotados de poderes excepcionais. Esses executivos fortes eram acompanhados de legislativos débeis e submetidos à autoridade presidencial, com escassas faculdades (GARGARELLA, 2003).

Esses governos conservadores, de executivo forte, segundo Gargarella, pregavam a limitação de direitos e uma organização territorial centralizada. As restrições aos direitos políticos e civis dos cidadãos correspondiam às limitações ao poder de eleger seus representantes e limitações aos direitos civis, como: liberdade de imprensa, reunião e associação. A defesa centralização política era justificada pela necessidade de os Estados se protegerem dos possíveis ataques espanhóis, porém, em realidade, defendiam seus interesses de se manterem no poder.

Essas constituições de matriz conservadora prevaleceram durante as primeiras décadas do século XIX. Aqui no Brasil, a primeira constituição, ainda no período imperial, previa a existência de quatro poderes: executivo, exercido pelo rei (D. Pedro I) e ministro indicado por ele, legislativo, judiciário e o poder moderador, exercido exclusivamente por D. Pedro I, ficava encarregado de vigiar as demais instâncias e tinha prerrogativa de anular as decisões dos outros três poderes.

O movimento revolucionário europeu não obteve espaços nas práticas políticas latino-americanas. A tendência radical que defendia posturas com forte componente igualitário, com preocupações de expandir direitos políticos e cidadania, com ideais de organizar as relações sociais e econômicas no sentido de melhorar o status social de setores menos favorecidos não encontraram expressões muito significativas. As clássicas invocações radicais correspondiam à soberania do povo, vontade popular, contrato social, igualdade, princípios universais, direitos do homem, porém esse movimento foi efêmero e de escassa influência.

O objetivo fundamental da tímida corrente radical que havia na América Latina no período do constitucionalismo fundacional era de buscar uma sociedade autogovernada. Tal posição se identificava com a noção de ressonância Rousseauiana para a qual o povo deveria definir qual são os objetivos para promoção do seu bem-estar, nos termos de uma comunidade autogovernada.

Para identificar al constitucionalismo radical puede decirse que el objetivo fundamental del mismo suele ser el de lograr una comunidad autogobernada. En tal sentido, ha sido común identificar una posición como ésta con la noción – de resonancia rousseauiana – según la cual la “voz del pueblo” es “la voz de Dios”. Para el radicalismo, el bienestar de la comunidad debe ser el principal objetivo de todo gobierno. Más aún, se tiene a asumir aquí que es la propia comunidad la que debe definir cuales son, específicamente, tales objetivos y cuáles los medios para alcanzarlos (GARGARELLA, 2003, p. 312).

O radicalismo propôs um estreitamento das relações entre representantes e representados que alimentariam o sistema político das suas vontades coletivas. Apenas alguns poucos textos constitucionais como: Nova Granada (Colômbia), Chile e Venezuela, entre os anos 1811 e 1812, sofreram algumas influências do radicalismo.

Todavia, as críticas ao constitucionalismo radical o acusavam de promover a desordem social e o caos institucional. Isso porque, além de pregar uma reforma institucional do sistema político, o constitucionalismo radical propunha também mudança na organização econômica que servisse à vontade coletiva.

Essa defesa de ideais igualitários não se coadunava com os interesses econômicos das elites crioulas nacionais, o que impediu que esse modelo se

convertesse em uma realidade constitucional nos países da América Latina. Esse movimento contou com a simpatia de alguns intelectuais e minorias políticas, que eram considerados “ameaças” sem, contudo, obter a adesão de setores significativos da política e da sociedade.

Já o pensamento liberal influenciou notadamente as constituições da América Latina nos anos de 1810 a 1860. O liberalismo defendia um modelo de Estado respeitoso com os direitos individuais. Nesse sentido, o Estado não deveria assumir a defesa de qualquer religião, filosofia ou ideologia política. O liberalismo considerava inaceitáveis as intervenções do Estado na economia, já que poderia colocar em risco os acordos entre particulares. Defendia o sistema representativo, o sistema de freios e contrapesos e entendia que era papel do Estado apenas limitar-se a estabelecer condições dentro das quais os indivíduos pudessem perseguir seus próprios interesses.

Foram muitas as constituições latino-americanas que adotaram ideais liberais, dentre as quais destacamos: as constituições de 1811 a 1863 de Nova Granada (Colômbia), as constituições Venezuelanas de 1811 a 1858, as constituições Chilenas de 1828 a 1867, as constituições do Equador de 1845 a 1878, as constituições da Bolívia de 1839 a 1861, as constituições do Paraguai de 1870 a 1940, e no caso da Argentina, a constituição de 1853 (GARGARELLA, 2003).

O liberalismo passou a ser uma alternativa ao radicalismo e conservadorismo dos Chapetones comprometidos com a antiga metrópole. Era uma reação frente a duas alternativas opostas. Apresentava-se contrário ao mal da tirania (do Estado unitário, perspectiva conservadora) e contrário ao mal da anarquia (da perspectiva coletivista radical). Assim, se apresentou como única alternativa viável tanto a manutenção da estrutura econômica de dominação das elites coloniais como ao estabelecimento de um rol de direitos civis como explica Gargarella.

Según entiendo, el liberalismo se preocupó por presentar a las concepciones rivales en sus variantes más extremas y inaceptables. Los liberales, en tal sentido, acostumbraron a mostrar al conservadorismo y al radicalismo como propuestas que abrían la puerta a los abusos del poder y que llevaban, indefectiblemente, a la violación de derechos individuales (GARGARELLA, 2003, p. 326).

O modelo republicano foi adotado por quase todos os países Latino Americanos pós-independência, exceto o Brasil, e buscava instaurar a igualdade política entre os integrantes das recentes nações. Isso foi fruto das alianças liberais e conservadoras que introduziram a igualdade formal nos textos constitucionais.

As desigualdades sociais, que existiam desde o período colonial, permaneceram nas Nações Latino-Americanas. O povo, leia-se: índios e negros e descendentes, que lutou pela independência e contra a exploração da metrópole colonial, agora sofria a exploração de sua própria elite crioula nacional. A desigualdade social permanece como fruto da dinâmica do liberalismo nos recém-criados Estados Nacionais Latino Americanos (AQUINO; LEMOS; LOPES, 2010).

Em termos de participação popular na vida política, também era muito tímida e pouco representativa. Havia três instâncias de participação: as eleições, as milícias e as instituições da opinião pública. Não foram as únicas, mas as que em todos os períodos caracterizaram as tentativas de constituição de uma ordem política legítima e a criação de espaços concretos de ação política destinados a organizar, conseguir, sustentar e impugnar o poder (SABATO, 2009).

O direito ao voto na maior parte dos países era estendido à população masculina adulta e independente, isso significava que a exclusão estava associada à falta de autonomia. Dessa maneira, em alguns lugares, indígenas e libertos possuíam direito de voto, enquanto os escravos, não. Os homens livres que viviam em relação de dependência não poderiam votar, o que excluía os filhos solteiros, serventes e empregados domésticos e, obviamente, os escravos. Já os critérios de elegibilidade estavam associados às condições de propriedade e capacidade; para serem representantes os cidadãos deviam ser proprietários, pois esse critério selecionaria os “melhores” para encarar a vontade e a razão coletivas e esse método de escolha possibilitava que somente os “melhores” e “mais aptos” ocupassem os cargos públicos (SABATO, 2009).

Esse regime eleitoral foi eficiente durante algumas décadas para produzir o sufrágio e a representação, mas não foram suficientes para sustentar a ordem

política em face da dependência da força dos caudilhos e da necessidade de mobilização das camadas populares que começava a demonstrar sua indignação em relação ao sistema. As consequências foram: restrição do direito de voto em alguns países e a limitação possibilidade de concorrência eleitoral em outros. Assim, a saída jamais era de ampliação da cidadania ou da possibilidade de participação política, pelo contrário, a era a restrição.

Desde o processo de independência da América Espanhola e início da experiência republicana, a cidadania estava associada à potencialidade de portar armas para a defesa da pátria. As milícias tiveram um papel fundamental de defesa da república tanto em face dos inimigos externos, como dos inimigos internos, já que a luta também tinha uma frente de batalha contra os espanhóis que viviam no continente Americano.

As milícias, além de força militar (exército), representavam o povo com armas. Eram formadas por cidadãos, os mesmos que faziam parte do eleitorado, as condições eram as mesmas, exceto quanto à obrigatoriedade que era características das milícias, não do voto. Em geral, faziam parte das milícias os jovens e politicamente ambiciosos, artesão, comerciantes, capatazes e gerente de fazendas, por isso as milícias tinham força e enraizamento local, escassa subordinação ao poder central e estreitas relações com as forças eleitorais e militares, tendo participado em quase todos os conflitos armados do período republicano, tanto na defesa das fronteiras, quanto nos conflitos internos, nesses últimos, às vezes lutaram do lado rebelde, às vezes do lado oficial (AQUINO; LEMOS; LOPES, 2010).

Durante o século XIX, era considerado normativamente legítimo o uso da força quando a república corria risco. As milícias e guardas nacionais eram, por vezes, mobilizadas pelos governadores de províncias para atuar contra o governo central, em nome da liberdade. Nas últimas décadas do século XIX, em vários países, houve o triunfo de grupos que defendiam a centralização política e a consolidação da ordem o que representou o fim das milícias e a afirmação dos exércitos nacionais (SABATO, 2009).

As instituições de opinião pública foram um dos pilares sobre os quais foi constituída a ordem política pós-revolucionária porque, junto com a representação, fundamentava a legitimação da república. No início a república era entendida como expressão racional da vontade dos cidadãos livres, defendiam a liberdade de reunião, os direitos civis, a liberdade de expressão e associação que tivessem função chave na vida política.

A opinião pública provinha das elites ilustradas e nasceu no seio dos espaços de sociabilidade, das associações modernas, da imprensa periódica, em âmbitos de deliberação racional. Representavam uma instância de disputa na medida em que diferentes vozes e grupos intervinham.

Em meados do século XIX a atividade associativa se expandiu para as principais cidades e as associações e imprensa passaram a constitui-se em conectores e tecidos que articulavam a sociedade vertical e horizontalmente, o que possibilitou espaços de interlocução do Estado com a sociedade e o mundo das instituições e práticas passou a envolver pessoas muito diferentes.

No ultimo terço do século a sociedade civil apresentava relativa autonomia e complexidade, ao passo que as instituições se mostravam mais heterogêneas e fragmentaram as demandas e vozes, de modo que conflitos e tensões sociais se manifestaram também na esfera pública (SABATO, 2009).

Assim, a cidadania foi um elemento chave para a transição das sociedades Latino Americanas do século XIX para o século XX. O ideário de igualdade material, fundada em direitos obteve certa força no imaginário coletivo de várias gerações e essas três instâncias, quais sejam: as milícias, as eleições e a opinião pública foram decisivas para a criação de espaços concretos de ação política destinados a organizar e impugnar o poder.

Portanto, o século XIX em termos de democracia foi anacrônico, já era mínima a participação social, porém as contradições foram a gênese de um processo de avaliação da vida política em confronto com os ideais revolucionários

que não predominaram na América Latina e que somente mais tarde enraizariam nela.

O século XX começou com a necessidade de reafirmação do mesmo princípio de igualdade instaurado durante as batalhas de independência e as décadas da república, mas numa vertente nova: fazer com que essa igualdade de direito fosse também, no terreno político, uma igualdade de fato, com a introdução de formas democráticas de organização e de governo.

Nesse sentido, A Revolução Mexicana de 1910 alcançou um resultado importante, qual seja: a Constituição de 1917, como consequência da mobilização da classe trabalhadora contra a desigualdade e o autoritarismo crescentes, a Constituição proclamou uma extensa e robusta lista de direitos.

Diferente de outros textos constitucionais da época, a Constituição Mexicana tinha um forte compromisso com os direitos sociais, inclusive com os direitos à alimentação e à educação. Foi pioneira no desenvolvimento de um constitucionalismo social que atribuía à Constituição o dever de assegurar aos cidadãos bens e serviços públicos e não apenas limitar-se a definir a organização do governo e a descrever seus limites.

A Constituição Mexicana de 1917 colocou o constitucionalismo Latino Americano na vanguarda do constitucionalismo social, porém o impacto na vida dos cidadãos não ocorreu de maneira uniforme, já que havia um hiato entre a realidade jurídica e a realidade social e o problema da exclusão social não foi solucionado a partir do texto legal.

O continente Latino Americano foi marcado por fortes oscilações políticas e constitucionais. O constitucionalismo nessa área caracterizava-se como dinâmico e frágil, o que pode ser visualizado pelo volume dos textos constitucionais produzidos. Ao final do século XX a América Latina havia produzido cerca de 218 constituições, o que evidencia uma história constitucional inconstante. Nesse sentido chamamos a atenção para o volume de constituições de alguns países: República Dominicana com 31 constituições; Venezuela com 26; Equador com 17; Honduras

com 14; Bolívia e Peru com 12; Guatemala e Panamá com 11; El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Cuba com 10 (ARMENGOL, 2012, p. 56); Brasil com sete constituições<sup>3</sup>.

Em que pese as constituições Latino Americanas incluírem um rol de direitos sociais em benefício dos cidadãos, o continente foi palco de um terrível período de governos ditatoriais nas décadas de 1970 e 1980. Nesse período se deu um marcado retrocesso em relação à prévia expansão dos direitos constitucionais.

Ao final das ditaduras militares que perduraram até meados os anos 1980, iniciou-se um período de reformas constitucionais que, uma vez mais, puseram as liberdades individuais, os direitos sociais e os direitos de cidadania no epicentro das ordens jurídicas. As constituições desse período pós-traumático apresentavam uma reação ao período ditatorial com vistas a blindar a sociedade de uma nova ameaça totalitarista.

Visando criar uma ampla inclusão política e econômica, as constituições pós-ditaduras incluíram um conjunto de direitos constitucionais positivos: alimentação, educação, atenção de saúde, assistência social, previdência social, dentre outros. Ocorre que, embora a América Latina apresente um constitucionalismo marcado pela preocupação com a inclusão e defesa dos direitos sociais, o impacto na vida dos cidadãos ainda é tímido por conta do passado recente de exclusão social promovido inicialmente pelas elites metropolitanas e depois pelas próprias elites nacionais.

Com o fim do ciclo de governos militares, iniciou-se um ciclo do constitucionalismo democrático que incorporou aos textos constitucionais figuras do constitucionalismo europeu do pós-guerra, como vistas a criar constituições voltadas à transformação da sociedade no sentido de buscar estabilidade democrática, fortalecimento dos direitos humanos e busca de garantias de estabilidade. O final do

---

<sup>3</sup> Há autores que consideram que o Brasil teve 7 Constituições e há outros que entendem que o Brasil teve oito constituições, pois compreendem que as modificações substanciais realizadas na constituição de 1967 amplamente emendada em 1969, absorvendo instrumentos ditatoriais como os do AI-5 (Ato Institucional n. 5), caracterizam uma nova constituição.

século XX na América Latina foi marcado por constituições que se comprometeram com o resgate democrático e com a afirmação de valores e direitos sociais.

Las largas listas de derechos que caracterizaron a las Constituciones del siglo XX fueron la marca de identidad de un tipo diferente de constitucionalismo, que enfrentaba al que había sido predominante durante el siglo XIX: un constitucionalismo “negativo,” destinado a establecer barreras de protección hacia los individuos, frente a los riesgos provenientes de los ataques o interferencias de los demás, y del Estado en particular. Como viéramos en la sección anterior, la imagen del Estado como enemigo de la libertad resulta central dentro del imaginario de la elite dominante en América Latina, durante el siglo XIX (GARGARELLA, 2009, p. 39).

Nessa fase foram produzidas várias reformas nas constituições e foram promulgados outros textos constitucionais. É o caso das modificações ocorridas em: El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicarágua (1987), Brasil (1988), Chile (1980), Colombia (1991), Paraguai (1992) e Peru (1993) (ARMENGOL, 2012).

Esses textos constitucionais se alinharam a um modelo substantivo, em oposição a um modelo meramente procedimental dos textos anteriores. São constituições de um Estado interventor, que se arvoram à responsabilidade de assegurar liberdades individuais, direitos de participação política, direitos sociais, assistência social proteção aos mais frágeis (como: criança, idoso, índios), tudo no sentido de possibilitar condições de iguais oportunidades aos cidadãos.

As constituições produzidas ao longo do século XX tinham como características um aumento da carga ideológica com a inserção de títulos que fazem referência a finalidades do Estado, princípios, inclusão de texto com valores como justiça social.

São constituições detalhistas e extensas, em sua maioria, com mais de 200 artigos. Esses textos dão especial importância a temas de relevo na região como a regulação da questão agrária, inclusão de direitos às culturas originárias do continente, como a especial proteção às culturas indígenas.

Esses textos constitucionais promovem uma incidência do direito internacional sobre o direito constitucional ao passo que dão especial relevo e status constitucional aos tratados internacionais de Direitos Humanos. Alguns textos, como na Constituição Brasileira, conferem aos tratados internacionais de direitos humanos, aprovados com o quórum de emendas constitucionais o status de norma constitucional<sup>4</sup>, ampliação do catálogo de direitos fundamentais<sup>5</sup>, inclusão de remédios constitucionais, introdução de controle de constitucionalidade nos textos constitucionais e a introdução de elementos alheios à forma de governo presidencialista com vistas a assegurar uma maior fiscalização e controle do poder executivo com a ampliação dos poderes do parlamento, mecanismos específicos de controle como censura.

O problema do presidencialismo forte na América Latina foi abordado por Gargarella em boa parte dos seus trabalhos. A consciência da concentração de poder no executivo provocou uma reação de busca de instrumentos de equilíbrio de poderes, o que lhe parece um paradoxo de difícil resolução, pois ao mesmo tempo em que as constituições possibilitam maior participação popular também conferem mais poderes ao executivo, inclusive ampliando mandatos.

Muchas de las nuevas Constituciones, al menos las de los años 90, se escribieron bajo la invocada idea de reducir o moderar los poderes del Presidente. Lamentablemente, en una mayoría de casos, ellas se apartaron de sus promesas iniciales, o incumplieron las mismas. Peor aún, muchas de estas nuevas Constituciones parecieron escritas, fundamental sino exclusivamente, con el objetivo “urgente” de autorizar la reelección inmediata del Presidente en ejercicio. Sin embargo, lo cierto es que no son pocos los constitucionalistas y doctrinarios que dudaron de estas afirmaciones, o las atemperaron, para decir que en verdad Constituciones como las de Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador o Venezuela, en parte aumentan pero en parte también moderan los poderes del Presidente. Ello así, por caso, a través de la inclusión de numerosas cláusulas que abren espacios para la participación popular (HARTLYN y LUNA, 2009). Tales cláusulas –nos dicen– implican una transferencia de poder desde la Constitución hacia la sociedad. Por lo tanto –concluyen– cuanto más poder de control tienen la sociedad civil, menos poder tienen las autoridades del gobierno (GARGARELLA, 2009, p. 29).

---

<sup>4</sup> Constituição Federal Brasileira de 1988, art. 5º, §3º (incluído pela EC/45 de 2004)

<sup>5</sup> São constituições de um período pós ditatorial nas quais os direitos e garantias fundamentais foram ampliados. A Constituição Brasileira de 1988 possui 78 incisos no art. 5º que versa sobre direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, para o autor, as cláusulas que possibilitam a ampliação da participação política dos cidadãos representariam uma reação a um modelo constitucional hiper-presidencialista. Todavia, o equilíbrio não ocorre, pois ao passo que se ampliam os direitos de participação são ampliados os mandatos do poder executivo. Em reformas constitucionais recentes, vários países Latino Americanos possibilitaram a reeleição dos chefes do executivo, como ocorreu no Brasil, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Essa reação ao hiper-presidencialismo consolidado fazendo ampliar nos textos constitucionais a participação popular gera uma tensão pois, entende o autor que o ideal da democracia participativa requer descentralizar e desconcentrar o poder, não o contrário: ampliar poderes para ambos os lados, o que sufocaria uma das iniciativas.

Y es que la relación entre un “presidencialismo” que se fortalece o consolida y las cláusulas constitucionales que quieren promover la participación popular no es pacífica, sino que más bien es de tensión. Ocurre que, en principio, el ideal de la democracia participativa requiere descentralizar y desconcentrar el poder, y no a la inversa. Hacer ambas cosas al mismo tiempo (fortalecer al Presidente y abrir espacios para una mayor participación) suele resultar entonces una operación contradictoria, que conlleva el grave riesgo de que uno de los dos ideales u objetivos termine resultando opacado o directamente suprimido (GARGARELLA, 2009, p. 29).

A crítica frequente de Gargarella à ampliação dos mecanismos de participação direta, como plebiscito, referendo, revogatória, amplamente defendidos pelo Novo Constitucionalismo Latino Americano, é no sentido de que isso poderia minar a autoridade dos parlamentos atuais, ou seja, enfraquecer a democracia representativa, o que não é partilhado por autores como Martínez Dalmau e Viciano Pastor que entendem tratar-se de legítimo exercício da soberania, que em última instância pertence ao povo.

No século XXI, o Constitucionalismo Latino Americano sofre significativa alterações, fruto das condicionantes políticas e sociais que ocorreram nesse período. Após um longo período de ditaduras militares e de processos tímidos de redemocratização, mais comprometidos com estabilidade política que com igualdade de direitos, chegam ao poder líderes políticos de esquerda, comprometidos com os

movimentos sociais que o elegeram e com a parcela da população excluída socialmente.

Essa “onda” política de esquerda chegou ao poder em um momento de declínio das ideias socialistas no mundo, após a divisão da União Soviética e a queda do Muro de Berlim. Chegam ao poder movimentos etnonacionalistas, grupos com perfil social-nacional e antigos movimentos guerrilheiros como a Frente Sandinista de Libertação da Nacional da Nicarágua e a Frente Farabundo Martí de El Salvador.

A mudança de cenário político na América Latina foi produto de alguns fatores, como: a aplicação de formulas neoliberais que provocaram uma deterioração econômica gerada por uma política de Estado omissivo, a recuperação das forças de esquerda após a queda do socialismo no leste europeu, a chegada à cena política de novos líderes, o amadurecimento de um sentimento cívico-nacional-patriótico cultivado ao longo das ditaduras militares, o desgaste dos partidos políticos tradicionais e o esgotamento de modelo oligárquico de fazer política.

As principais modificações políticas e eleitorais, relatadas por Carlos Manuel Villabella Armengol, foram as seguintes:

Eleição de Hugo Chávez Frías em 1998 na Venezuela (Movimento V República);  
 Eleição de Luis Inácio Lula da Silva em 2002 no Brasil (Partido dos Trabalhadores);  
 Eleição de Tabaré Vázquez em 2003 no Uruguai (coalisão de forças esquerda Encontro Progressista-Frente Amplo-Nova Maioria);  
 Eleição de Nestor Kirchner em 2004 na Argentina (Frente para a Vitória);  
 Eleição de Evo Morales em 2005 na Bolívia (Movimento ao Socialismo);  
 Eleição de Michelle Bachelet em 2006 no Chile (Concertação de Partidos para a Democracia);  
 Eleição de Rafael Correa Delgado em 2006 no Equador (Coalisão Movimento Aliança País, Partido Socialista e Frente Ampla);  
 Eleição de Daniel Ortega Saavedra em 2006 na Nicarágua (Frente Sandinista de Libertação Nacional)  
 Eleição de Álvaro Colom em 2007 na Guatemala (Unidade Nacional de Esperança);  
 Eleição de Fernando Lugo em 2008 no Paraguai (Aliança Patriótica para a Mudança) (ARMENGOL, 2012, p. 64).

Essa ascensão das esquerdas Latino-americanas ocorre em um momento histórico em que se pensava não haver espaço para as ideias de socialistas no mundo, pois a queda do muro de Berlim e o desmantelamento da antiga União Soviética levaram a crença de que o capitalismo no modelo Estadunidense era a única alternativa. A chegada ao poder de partidos políticos de esquerda na América Latina representou um contraponto às ideias liberais pregadas pelos Estados Unidos e correspondeu, em certa medida, a uma “desobediência” dos países Latino Americanos às recomendações do Consenso de Washington.

Ao final da Guerra Fria chega-se à conclusão equivocada do fim dos ideais socialistas no mundo. Chega-se a pensar que o capitalismo e a Pax Americana triunfaram na história e toda a ordem internacional deve se adaptar ao modelo imposto pelos Estados Unidos. O colapso do comunismo na Europa central e a desintegração da União Soviética, à adesão do socialismo espanhol neoliberal, levariam à disseminação das propostas do Consenso de Washington. O fim da História de Fukuyama conclama a vitória da economia de mercado e da democracia liberal sobre o socialismo. Cria-se um clima de tal conformismo com o modelo imposto pelos Estados Unidos, que o país impõe as medidas denominadas Consenso de Washington.

O Consenso de Washington foi a forma como ficou popularmente reconhecido um encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos, no qual foram indicadas uma série de recomendações visando ao desenvolvimento e à ampliação do neoliberalismo nos países da América Latina. A reunião foi convocada pelo Institute for International Economics, sob o nome de “Latin American Adjustment: How Much has Happened?”, e envolveu instituições, bancos, economistas de perfil neoliberal, teóricos e gestores de países Latino Americanos.

As ideias defendidas durante o Consenso de Washington correspondiam a uma diretriz ou receita indicada pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente EUA e Reino Unido, e de instituições como o FMI e o Banco Mundial para adequação das economias às regras do mercado e como condição necessária à concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. O objetivo da reunião seria o de acelerar o desenvolvimento sem as contradições sociais e visando a

distribuição de renda. As recomendações centravam-se em três ideias principais: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico.

Os indicativos propostos pelo Consenso de Washington, aos demais países da América Latina eram os seguintes (BATISTA, 1994, p. 18):

- a) Disciplina fiscal, o Estado deveria cortar gastos e eliminar ou diminuir as suas dívidas, reduzindo custos e funcionários.
- b) Reforma fiscal e tributária, os governos deveriam reformular seus sistemas de arrecadação de impostos com vistas a reduzir os tributos pagos pelas empresas.
- c) Privatização de empresas estatais para expandir o predomínio da iniciativa privada.
- d) Abertura comercial e econômica dos países, reduzir o protecionismo e proporcionar abertura das economias para o investimento estrangeiro.
- e) Desregulamentação progressiva do controle econômico e da legislação trabalhistas, inclusive reduzindo direitos (BATISTA, 1994, p. 18).

Em meio a essa “onda” de neoliberalismo político e econômico, incentivada e defendida pelos Estados Unidos, o paradigma político dos países Latino Americanos começa a se modificar exatamente no sentido oposto. Assim, enquanto os Estados Unidos pregavam o neoliberalismo, os demais países americanos pregavam uma atuação estatal ampla, com a forte participação dos Estados na prestação de serviços públicos e regulação da atividade privada.

Quando se pensava que as ideias socialistas haviam sucumbido, os países Latino Americanos retomam as pautas de esquerda, que fazem oposição às ideias defendidas pelo consenso de Washington. A ascensão dos movimentos de esquerda na América Latina, somada à insatisfação em razão da aplicação de políticas neoliberais com redução do papel do Estado, somada à chegada à cena política de novos líderes e o desgaste político dos partidos tradicionais gerou um fenômeno que sequer havia sido pensado pelos cientistas políticos e teóricos da época, que correspondia à negação das políticas neoliberais e a afirmação dos valores nacionais e defesa de Estados. O que se convencionou chamar de “a década ganhada da América Latina”.

Esses líderes políticos de esquerda chegaram ao poder impulsionados pelos movimentos sociais que pleiteavam uma inclusão social através da

democracia e não através do mercado. Era a busca de uma substituição do Estado Liberal Oligárquico Neocolonial por um Estado Nacional Soberano. Essa crença e necessidade de mudança do perfil dos Estados fez emergir uma nova esquerda plural na América Latina (Partido dos Trabalhadores no Brasil, Partido Socialista no Chile, Movimento da V República na Venezuela, Frente Ampla no Uruguai e Movimento ao Socialismo na Bolívia).

A partir desse renovado horizonte político, a Venezuela, Equador e Bolívia realizam profundas modificações com a convocação de Assembleias Constituintes, as quais originaram novas e inovadoras constituições. Os textos Constitucionais da Venezuela 1999, do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009 foram produzidos a partir de amplo movimento popular constituinte legítimo. Foram um resgate ao poder constituinte originário e uma tentativa de aproximação do constitucionalismo com a democracia.

Essas transformações, fruto de uma realidade constitucional e não de uma teoria constitucional, que se denominou chamar Novo Constitucionalismo Latino Americano será melhor tratado no próximo ponto.

### 3.2 NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO AMERICANO COMO CONCEPÇÃO DIVERSA DO NEOCONSTITUCIONALISMO

O Novo Constitucionalismo Latino Americano corresponde a um fenômeno com variadas matizes, porém o que nos interessa destacar é que possui um traço distintivo de ampla legitimidade, conquistada por meio de práticas sociais diferenciadas que possibilitaram o empoderamento dos cidadãos. Isso o torna diferente de outros fenômenos ocorridos em outras épocas e em outros continentes. Trata-se de tema, que por ser uma experiência recente, comporta análises a partir de parâmetros diversos.

Esse trabalho parte da perspectiva adotada pelos autores Viciano Pastor e Martínez Dalmau, pois entendemos que o elemento fundante do Novo Constitucionalismo é ativação do Poder Constituinte pelos cidadãos que incluíram

nos textos constitucionais direitos conquistados politicamente a partir do conflito antagônico. O elemento democrático que caracteriza esses textos constitucionais é fruto do conflito político antagônico presente na América Latina, continente marcado pela colonização, escravidão e exclusão dos povos “conquistados”. Foram os fatores reais de poder (LASSALE, 2006) que motivaram a ruptura com o velho constitucionalismo e o surgimento do Novo Constitucionalismo.

Outros autores entendem que a maior inovação foi a inserção e o reconhecimento de elementos das culturas indígenas nos processos constitucionais, o que caracterizou essa experiência como pós-colonial. Para esses autores a essência desse movimento reside na superação das relações de colonialidade.

Raquel Farjado (2011) define como inovador esse fenômeno de reconhecimento da cosmovisão como novo projeto de sociedade. Denomina esse fenômeno de constitucionalismo pluralista e divide em três ciclos: constitucionalismo multicultural (1982-1988), constitucionalismo pluricultural (1989-2005) e constitucionalismo plurinacional (2006-2009). O que caracterizaria o primeiro ciclo (multicultural) é a reconhecimento da multiculturalidade e das várias línguas nos textos constitucionais; no segundo ciclo (plurinacional) houve uma forte influência da Convenção 169 da OIT (1989) que introduziu fórmulas de pluralismo jurídico que rompe com o monismo tradicional, passando a reconhecer os costumes, tradições e autoridades indígenas. Nessa fase se introduzem as obrigatoriedades de consulta aos povos indígenas nos textos constitucionais. Também é uma fase de adoção de políticas neoliberais, com a precarização do trabalho em razão dos interesses dos mercados; e o terceiro ciclo (plurinacional) representa uma proposta de refundação dos Estados, a partir do reconhecimento e da ampla positivação dos direitos indígenas. Busca-se refundar os Estados a partir da plurinacionalidade e no protagonismo da cultura indígena.

Para Wolkmer (2010), que denomina esse fenômeno de Pluralismo Constitucional Latino Americano, a independência das colônias na América Latina representou, além de uma reestruturação, uma ruptura na ordem social, econômica, política-constitucional. A América Latina fortemente influenciada por interesses de elites hegemônicas e formada a partir da cultura Europeia ou Anglo-saxônica busca

a partir do Novo Constitucionalismo reproduzir as necessidades de seus segmentos sociais majoritários, como povos indígenas, afro-americanos, camponeses e movimentos urbanos.

Embora intituladas como “democráticas” as constituições do velho constitucionalismo eram produzidas pelas elites políticas e econômicas para proteger os seus interesses. A partir do empoderamento político dos cidadãos (mulheres, indígenas, negros, camponeses, excluídos, dentre outros) travam-se as disputas por garantias e reconhecimento de direitos, o que possibilitou aos cidadãos participarem ativamente dos processos Constituintes. Por isso Martínez Dalmau e Viciano Pastor chamam esse fenômeno de constitucionalismo “sin padres”, pois foram textos produzidos pelos cidadãos a partir de rupturas democráticas em processos Constituintes nos quais os cidadãos decidiram por ativar o poder Constituinte e aprovaram o texto constitucional. A democracia pressupõe disputa política e práticas articulatórias com vistas à obtenção de direitos pelos diversos grupos sociais. O Novo Constitucionalismo foi fruto desse processo de disputa e práticas articuladas dos diversos grupos sociais, até então excluídos, que democraticamente ativaram o poder Constituinte. Por isso entendemos que esse é o elemento a partir do qual os cidadãos empoderaram-se e promoveram mudanças substanciais nos textos Constitucionais.

Um dos temas importantes tratados pelo direito constitucional é a tentativa de aproximação entre constitucionalismo e democracia. Constitucionalismo e democracia têm origens diferentes e, por vezes, é tensa essa aproximação já que ao incluirmos determinados temas no texto constitucional criamos o paradoxo de impedir ou dificultar à maioria a retomada da discussão sobre tais matérias. O Constitucionalismo é a tentativa de cristalizar o conflito que é inerente à democracia.

A democracia, como já destacado nesse trabalho, tem seu mito de origem na antiguidade clássica e sofre transformações substanciais ao longo da história, que vão desde a democracia direta ateniense até a democracia representativa que é largamente utilizada na atualidade. Democracia é um conceito vazio que é construído a partir do conflito social antagônico e da articulação hegemônica por isso

possui diferentes matizes a depender do posicionamento ideológico e político do intérprete.

O termo constitucionalismo, de uma forma geral, é utilizado como postura político-ideológica favorável à existência de uma constituição como instrumento de limitação de poder. Esse fenômeno vem evoluindo ao longo do tempo (HESSE, 2001). Tal perspectiva nos remete a ideia de que a constituição é fruto do tempo histórico, ou seja, “constituição no tempo”.

O constitucionalismo, surgido no final do século XVIII da era moderna, caracterizava-se pela luta burguesa no sentido de limitar o poder real e obter poder político. Com as revoluções liberais surgem as primeiras constituições escritas nas quais se incluem direitos libertários e direitos civis. Eram os direitos de primeira geração obtidos pela burguesia liberal em face do Estado.

As histórias constitucionais da França, Estados Unidos e Inglaterra demonstram que o constitucionalismo seguiu caminhos diversos, mas sempre com a ideia de limitação de poder, nos mais diversos desenhos institucionais.

A primeira fase do constitucionalismo de vertente liberal tinha por base a garantia de um espaço individual de atuação do cidadão perante o Estado. As restrições às vontades individuais somente se justificavam quando realizadas pelos representantes do povo por meio da Lei, o que representa uma auto-restrição já que a vontade soberana do povo era exercida pelos representantes políticos. Assim, a separação dos poderes e a declaração de direitos são marcos dessa fase do constitucionalismo liberal (BONAVIDES, 1980).

O constitucionalismo social, surgido em face das tensões entre capital e trabalho, acirradas em razão da exploração do homem pelo homem na revolução industrial, causou modificações nos textos constitucionais. A inclusão de direitos sociais e a postura interventiva do Estado buscavam uma regulação de direitos e a limitação do poder de exploração do detentor dos meios de produção (BONAVIDES, 1980).

Esse modelo constitucional representa uma segunda versão do pensamento constitucionalista, surge a partir do esgotamento da visão liberal em face da questão social, que abala o século XIX. O Estado avesso à exploração do indivíduo é substituído por um Estado propositivo e prestador de serviços.

Após a segunda guerra mundial, amplia-se o papel dos textos constitucionais como protagonistas de debates políticos. A adoção da jurisdição constitucional é impulsionada e ocorre uma progressiva constitucionalização de todos os ramos do direito em vários Estados.

A aproximação entre direito e moral e a adoção de constituições que abarcam um plexo de valores que se irradiam pelas diversas áreas do direito caracterizam o neoconstitucionalismo.

O neoconstitucionalismo, ao delegar ao Poder Judiciário a solução dos conflitos reduzindo os espaços de decisão democrática, transferindo ao intérprete/aplicador da constituição a tarefa de solucionar os conflitos sociais, atuando por vezes como legislador negativo (e positivo), afasta-se da democracia porque tira dos cidadãos e de seus representantes a possibilidade de decidir.

Neoconstitucionalismo pode ser caracterizado como uma postura constitucionalista forte, na qual a constituição se faz efetiva como orientadora da política. As teses sobre hermenêutica constitucional, ampliação de catálogo de direitos fundamentais explícitos e implícitos e impregnação da constituição em praticamente todos os ramos do direito.

O neoconstitucionalismo pretende explicar esse conjunto de textos constitucionais que começam a surgir a partir da década de setenta “que no se limitan a establecer competencias o a separar los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas materiales o substantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos” (CARBONELL, 2007, p. 9-10).

No neoconstitucionalismo há uma invasão de competências no tocante à controlabilidade das políticas públicas pelo poder judiciário independentemente das decisões majoritárias.

Hoje, novos discursos constitucionais se afirmam. O chamado neoconstitucionalismo toma a Constituição como norma, garantida por uma jurisdição constitucional vigilante. O debate sobre a controlabilidade de políticas públicas pelo judiciário denota uma necessidade de afirmação de direitos, independentemente das decisões majoritárias. A constituição é antes de tudo, garantida pelo Poder Judiciário, produzindo uma impregnação de todo o ordenamento jurídico pelas normas da Constituição (SANTOS, 2011, p. 23).

O neoconstitucionalismo se revela como uma teoria do direito com fundamento na dimensão positiva da constituição, no qual a constituição invasora é a força motriz e fundamento de validade de toda a ordem jurídica estatal, sem a preocupação com os pressupostos de legitimidade democráticos do texto constitucional, por isso trata-se de uma teoria do direito, não uma teoria da constituição.

Além de teoria do direito corresponde também a uma teoria de poder, pois se transfere aos juízes, na hora de interpretar o texto constitucional, o poder atuar como legislador negativo e, não raras vezes, como legislador positivo. Ao realizar a interpretação constitucional e fazer o controle de constitucionalidade, tanto os juízes ordinários, como os Tribunais Constitucionais invadem competências típicas do legislador, que significa em último grau a substituição dos representantes do povo, por um poder que não possui legitimidade democrática para o exercício da função política. Ao defender a atuação do judiciário como legislador negativo, e até mesmo positivo, o neoconstitucionalismo passa a se afirmar como uma teoria do poder.

Que el neoconstitucionalismo así lo defienda significa pasar de una teoría del derecho a una teoría del poder: la preponderancia del poder elitista de la función judicial frente al poder democrático de la función legislativa, a través de la decisión sobre el significado de una norma constitucional para, por ello, limitar la función del legislador (MARTÍNEZ DALMAU; VICIANO PASTOR, 2013, p. 71).

O neoconstitucionalismo pretende transformar o Estado de Direito em Estado Constitucional de Direito. Apresenta-se como uma teoria do direito no sentido de que se fundamenta numa dimensão positiva da constituição que invade todos os

demais ramos do direito por meio do fenômeno denominado constitucionalização de direitos, o que também representa uma teria do poder, ao transferir ao interprete da constituição a função de criadora direito.

#### Nas palavras de Martínez Dalmau e Viciano Pastor

[...] el neoconstitucionalismo es una corriente doctrinal, producto de años de teorización académica mientras que, como vamos a ver en continuación , el nuevo constitucionalismo latinoamericano es un fenómeno surgido en el extrarradio de la academia producto más de las reivindicaciones populares y de los movimientos sociales que de plantamientos teóricos coherentemente armados (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2013, p. 19).

Já o Novo Constitucionalismo resgata o caráter revolucionário da constituição, faz as pazes com o poder constituinte originário e busca uma constante interação com a participação direta e democrática dos cidadãos na formação e execução do texto constitucional. A constituição torna-se o mandato direto do poder constituinte e fundamento do poder constituído, pois dota a sociedade de mecanismos atuais de participação direta na vida política do Estado.

Se pudermos destacar características chaves no Novo Constitucionalismo Latino Americano é a sua capacidade social integradora, sua força normativa e ampla legitimidade democrática.

O Novo Constitucionalismo Latino Americano, por se tratar de um fenômeno social e não somente jurídico, não possui um marco temporal definido, nem se trata de fenômeno pronto e acabado no tempo. Pode-se dizer que se iniciou a partir da construção de textos constitucionais que tiveram origem participativa, sendo democraticamente construídos.

Sin embargo, el nuevo constitucionalismo latinoamericano no tiene una identidad temporal. Es decir, no puede considerarse que el nuevo constitucionalismo latinoamericano está integrado por los textos constitucionales que se han producido en la región a partir de la Constitución Colombiana de 1991. Pues solo aquellos textos que tuvieron un origen genuinamente democrático y unos rasgos a los que mas adelante haremos referencia pueden entenderse como integrantes del nuevo paradigma constitucional (VICIANO PASTOR, 2012, p. 33).

O período fundacional do Constitucionalismo Latino Americano, constitucionalismo crioulo, é marcado por acordos políticos entre conservadores e liberais, elites que tinham como propósito manter a mesma estrutura de dominação colonial sem qualquer modificação estrutural na sociedade, bem como sem ampliar direitos de participação ou direitos sociais às demais camadas da população. Portanto, o período fundacional do constitucionalismo não representou conquistas populares, ao contrário, manteve-se a estrutura exploratória ainda mais efetiva.

Com o final do período dos governos militares na América Latina, por volta dos anos oitenta, iniciou-se uma etapa de incorporação de instituições e figuras do constitucionalismo europeu do pós-guerra. As cartas constitucionais necessitavam proteger as liberdades individuais e os direitos sociais. Havia uma sede de democracia muito grande e era importante construir textos preocupados com a salvaguarda de direitos e que, ao menos simbolicamente, estivessem comprometidos com ideais democráticos. As linhas mestras desse constitucionalismo pós-ditatorial eram a estabilidade democrática e o fortalecimento dos direitos humanos.

O Novo Constitucionalismo representa a substituição de um constitucionalismo tradicional. Ele aparece na América Latina marcando diferenças em relação a um constitucionalismo anterior de matriz liberal, historicamente incapaz de promover avanços sociais. O novo constitucionalismo, fruto das assembleias constituintes comprometidas com processos de regeneração social e política, promove um novo paradigma de Constituições fortes e necessárias em sociedades que confirmam a essa mudança constitucional a possibilidade de uma verdadeira revolução (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2010)

O chamado novo constitucionalismo latino-americano é uma prática constitucional adotada em muitos países do continente, nos últimos trinta anos, e que tem representado algumas mudanças, avanços e rupturas com o modelo constitucional de matriz europeia e norte-americana que, via de regra, serviram de modelo teórico para as Constituições desses países desde suas respectivas independências (BRAGATO, 2014, p. 11).

Martínez Dalmau e Viciano Pastor diferenciam o Novo Constitucionalismo do Neoconstitucionalismo da seguinte maneira: enquanto o neoconstitucionalismo é

uma teoria do direito, o Novo Constitucionalismo é uma teoria da Constituição, resgatando a soberania popular para ativação e reforma da Constituição. A preocupação central do Novo Constitucionalismo é a legitimidade democrática da constituição.

Esse fenômeno foi possível graças à conjuntura política e social da América Latina nas últimas décadas, quando os movimentos sociais e os partidos políticos de esquerda passaram a disputar o poder. Essas lideranças políticas assumiram as pautas de segmentos sociais historicamente excluídos que não mais acreditavam no modelo de democracia representativa liberal e reivindicavam maior participação popular com o resgate da legitimidade perdida.

A situação social e política da América Latina modificou-se substancialmente nos últimos 20 anos. Na segunda metade da década de oitenta, eram sentidas mudanças que demonstravam uma aproximação entre constituições formais e materiais. Os processos de democratização foram impulsionados em alguns países pelas próprias forças do sistema, inclusive do sistema político autoritário que se encerrava, em outros países pela ativação direta do poder constituinte pelo povo.

A constituição Brasileira de 1988 é um exemplo de mudança em razão da transição do regime militar, que governou o Brasil de 1964 a 1985, ao regime democrático, não foi fruto de uma ruptura política com o modelo anterior, nem ativada pelo poder constituinte democrático originário. Pelo contrário a Constituição Federal Brasileira de 1988 foi criada pela Assembleia Nacional Constituinte convocada pela emenda constitucional nº 26 de 1985. Nasceu condicionada às regras impostas pelo antigo regime, limitada aos interesses das elites políticas e econômicas da época e não foi fruto da mobilização popular, nem os cidadãos opinaram quanto ao seu conteúdo.

Isso não significa que não se devam reconhecer os avanços da Constituição Brasileira de 1988 do ponto de vista da inclusão dos direitos fundamentais, dos direitos de cidadania, da preocupação com a proteção do meio ambiente, da tímida, porém existente, preocupação com as culturas indígenas e com

a busca da integração regional. Significa dizer que essa Constituição, em que pese seu avançado rol de direitos, não foi fruto de uma ruptura que tenha como protagonista o povo brasileiro; foi fruto de uma transição política sem a ativação direta do poder constituinte popular e soberano.

Assim, o texto constitucional deve avançar do ponto de vista da inclusão e garantias de direitos para que seja considerado como Novo Constitucionalismo Latino Americano e deve ser legítimo, ou seja, ativado o por meio de uma ruptura democrática na qual se aposta na democracia material sobre a democracia formal e que se visualize, de fato, elementos simbólicos de distinção do processo com o fortalecimento da dimensão política da constituição.

Por isso é necessária uma análise rigorosa dos textos constitucionais Latino Americanos a partir das forças que o impulsionaram, ou seja, das Assembleias Constituintes.

### 3.2.1 Elementos formais do Novo Constitucionalismo Latino Americano

As Constituições do Novo Constitucionalismo apresentam como elemento formal a legitimidade, pois foram formuladas a partir da ativação do Poder Constituinte diretamente pelos cidadãos, que são os reais detentores de soberania. Essa ativação do Poder Constituinte se deu a partir de processos políticos de empoderamento dos grupos sociais antes excluídos. Corresponde a um resgate da teoria clássica dos Processos Constituintes no sentido de que os cidadãos, detentores do poder soberano reconhecem e concordam diretamente com o texto Constitucional que foi criado.

Esse elemento pode ser entendido em dois sentidos: a) por um lado com exercício intelectual para introduzir nos textos constitucionais novos conceitos e instituições com vistas a melhorar a qualidade e condições de vida dos cidadãos e b) utilidade na sua dimensão simbólica de ruptura democrática como o velho, incorporando aos textos constitucionais elementos simbólicos de reação e rechaço ao passado e de esperanças de um futuro melhor.

Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2012) visualizam quatro características formais mais importantes no novo constitucionalismo, quais sejam:

A legitimidade dos textos constitucionais com a recuperação da teoria clássica dos processos constituintes. Esses textos, bem como o poder constituinte originário que os originou representam a vontade popular. Ou seja, ocorreram em razão da força motriz da vontade do povo. Essa dinâmica rompe com o constitucionalismo formal anterior.

Identifica-se também a necessidade que serviu como motivador ou detonante do processo de mudança constitucional. Buscam-se elementos úteis para as mudanças pleiteadas. Essa utilidade deve ser entendida num esforço intelectual para introduzir elementos, novos conceitos e instituições que colaborem no cumprimento da constituição e na melhora da vida dos cidadãos. Essa utilidade também se manifesta em sua função simbólica. A inclusão nos novos textos de componentes locais e históricos que fortalecem a dimensão simbólica da constituição. A inclusão de pautas históricas ou de elementos simbólicos dá ao texto constitucional a face dos cidadãos representados por ele.

Esses textos constitucionais possuem um caráter inovador, são originais em razão da introdução de institutos e formas de participação até então estranhas ao constitucionalismo Latino Americano anterior. A incapacidade do velho constitucionalismo de solucionar problemas relevantes para essas sociedades fez com que os cidadãos buscassem outros rumos, modificando a constituição na busca de torná-la mais efetiva e de garantir ao cidadão o direito de participar de um estado de bem-estar social. Trata-se de um constitucionalismo experimental (SANTOS, 2007) surgido a partir da busca de mudanças por parte dos cidadãos visando estabelecer elementos de participação que legitimem o exercício do governo por parte do poder constituído. Os instrumentos de participação já eram conhecidos, mas a ampla utilização e dimensão é uma inovação no Constitucionalismo Latino Americano.

São constituições muito amplas e complexas. Além de as constituições terem uma carga principiológica muito marcante, são bastante detalhistas. A

Constituição Colombiana de 1991 possui 380 artigos, a Equatoriana de 1998 possui 284 artigos, a Venezuelana de 1999 tem 350 artigos, a Equatoriana de 2008 possui 444 artigos e a Boliviana de 2009 possui 444 artigos. Observamos que houve um aumento de tamanho dos textos constitucionais pela inclusão de direitos fundamentais, além da possibilidade de os tratados de direitos humanos integrarem o texto constitucional. A complexidade não se confunde com dificuldade de leitura, pelo contrário, os textos utilizam-se de uma semântica conhecida do cidadão, privilegiam o uso da língua nacional, evitando o uso do latim, e introduzem as línguas indígenas e a linguagem de gênero, que com isso visam a promover uma ruptura simbólica destacando a importância da mulher e das comunidades indígenas na construção de uma sociedade plural. Trata-se de uma complexidade técnica com vistas a coordenar políticas de Estado à consecução de objetivos sociais; isso porque ocorreram esforços na trajetória pré-constitucional do país no sentido de pensar política, economia e sociedade. Assim, essas constituições são dotadas de complexidade institucional, uma vez que o Estado foi pensado para contemplar a estrutura de uma sociedade plural e complexa, mas são simples na compreensão pelos seus destinatários. Portanto, tratam-se de constituições com a capacidade de conjugar elementos tecnicamente complexos com linguagem acessível, o que possibilita aos cidadãos compreenderem o seu texto constitucional e apoderarem-se do seu conteúdo.

São constituições rígidas, pois buscam perdurar no tempo, para tanto impõem a necessidade de ativação do poder constituinte do povo para promover qualquer mudança constitucional. Em respeito ao processo de ruptura por meio do qual foram criadas, essas constituições exigem, para serem reformadas, a mesma legitimidade democrática que as construiu. Assim, o poder de reforma dos textos está condicionado à aprovação soberana dos cidadãos. São exemplos: a consulta realizada em maio de 2011 para a reforma de determinados aspectos da constituição equatoriana de 2008 e a proposta de proposta de reforma constitucional na Venezuela em dezembro de 2007, que não obteve sucesso, bem como a necessidade de referendo para ratificar as mudanças substanciais propostas pelo poder constituinte derivado. Em realidade, o poder constituinte derivado ou reformador, nessas constituições, é exercido também pelo cidadão diretamente.

### 3.2.2 Elementos materiais do Novo Constitucionalismo Latino Americano

Além das características formais, as Novas Constituições Latino Americanas contam com características materiais em comum, conforme relacionam Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau, essas características incidiram também na dinâmica constituinte, motivando as organizações a romperem com o modelo constitucional anterior.

A principal característica é a busca por instrumentos que restabeleçam a relação soberania e governo. Essas constituições estabelecem instrumentos de controle e participação cidadã criando novas formas de participação vinculantes. Essa é uma luta histórica de empoderamento do cidadão em face do Estado. O cidadão, além da consciência do seu papel e da sua vontade soberana, possui instrumentos de intervenção nos rumos da sociedade assegurados constitucionalmente. Essa característica é fundamental e inovadora em países onde até pouco tempo as decisões políticas eram tomadas exclusivamente pela elite econômica e intelectual. A utilização de mecanismos de participação direta do cidadão não exclui nem diminui a importância da democracia representativa pautada na atuação dos partidos políticos, presente em todos os sistemas constitucionais Latino Americanos. Em realidade, esses instrumentos ratificam e colaboram com a democracia representativa e a complementam.

As constituições Latino Americanas se caracterizam também por serem voltadas para a proteção dos grupos sociais vítimas de discriminação social como: mulheres, crianças, jovens, portadores de deficiência, idosos, a fim de assegurar uma ampla proteção a esses grupos sociais. A incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos também demonstra a preocupação com a proteção dos grupos sociais mais vulneráveis.<sup>6</sup>

A proteção de setores sociais excluídos ou marginalizados historicamente como índios e negros, mulheres, camponeses, dentre outros, que o texto Constitucional passa a reconhecer direitos e conferir garantias. O exemplo mais

---

<sup>6</sup> Os autores espanhóis usam a expressão “grupos debiles” que se pode ser traduzida como grupos vulneráveis. Adotamos a expressão “grupos sociais vítimas de discriminação social, porque não entendemos que esses grupos são vulneráveis, nem minorias, nem fracos. Por tal razão entendemos que essa expressão melhor traduz o sentido da expressão usada pelos autores.

representativo é o da constituição da Bolívia de 2009 que se revela como um Estado Plurinacional que reconhece a autonomia indígena, estabelece um sistema de jurisdição indígena não subordinado à jurisdição ordinária, confere um amplo catálogo de direitos indígenas e prevê a eleição através das formas próprias de representação dos povos indígenas, bem como o Tribunal Plurinacional contempla a jurisdição indígena.

A marca do constitucionalismo multicultural (1982/1988) é a introdução do conceito de diversidade cultural, o reconhecimento da configuração multicultural e multilíngue da sociedade, o direito – individual e coletivo – à identidade cultural e alguns direitos indígenas específicos. No ciclo seguinte, do constitucionalismo pluricultural (1988/2005), confirmam-se os avanços do primeiro, agregando-se, ainda, as ideias de “nação multiétnica” e “Estado pluricultural” e incorporando-se um largo catálogo de direitos indígenas, afro e de outros coletivos, numa clara vinculação aos preceitos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (BRAGATO, 2014, p. 11).

As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano proclamam o caráter normativo e superior da constituição frente ao ordenamento jurídico, ou seja, identificam a constituição como norma fundante da ordem jurídica e defendem o controle concentrado de constitucionalidade realizado pelas Cortes ou Tribunais Constitucionais. Entendem ser o controle concentrado de constitucionalidade um elemento determinante na consolidação da democracia, enquanto entendem ser frágil o controle difuso de constitucionalidade.

Ainda esses textos constitucionais ressaltam a necessidade de superação das desigualdades sociais e econômicas e estabelecer o novo papel do Estado na economia, o que se materializa em vários capítulos dedicados à ordem econômica. A constituição econômica das constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano é marcada pela presença ativa do Estado tanto na regulação da atividade econômica, quanto na participação direta do Estado na economia. São modelos heterogêneos que contemplam desde a livre iniciativa, a economias comunitárias e até as cooperativas. Esse modelo de regulação foi fruto das reivindicações dos movimentos sociais, que buscam um desenvolvimento econômico sem maximizar as desigualdades sociais e econômicas. Em matéria econômica também busca o Novo Constitucionalismo Latino Americano uma integração dos países da América Latina.

Esse é mais um dos aspectos que afastam a Constituição Brasileira de 1988 do Novo Constitucionalismo Latino Americano. Embora avançada do ponto de vista da inclusão de direitos, nossa constituição é muito tímida em matéria de regulação da economia. A ordem econômica e financeira no texto constitucional conta com 22 artigos, neles incluídos a política urbana, política fundiária e reforma agrária e sistema financeiro nacional.

O sistema financeiro nacional está disciplinado em um artigo que remete a sua regulação às leis complementares. Tal artigo teve todos os incisos revogados, inclusive o que previa a limitação de taxas de juros de 12% ao ano.

A reforma agrária e a política fundiária não apresentaram avanços. Apesar de o Brasil haver eleito um partido político de esquerda há cerca de 12 anos, as pautas do movimento social Movimento dos Trabalhadores sem Terra quase não avançaram nesse período. O Brasil possui uma dimensão territorial de 8.515.767,049km<sup>2</sup><sup>7</sup> e se destaca pelo seu tamanho na América do Sul, onde ocupa a maior parte do território. Tem uma população de cerca de 190.732.694<sup>8</sup> pessoas e ainda assim possui uma grande concentração de terras em propriedade de poucos grupos econômicos e políticos. No legislativo federal, Câmara e Senado, estão representados os grupos de grandes proprietários de terra por meio da chamada bancada ruralista, o que dificulta a aprovação de leis que versem sobre reforma agrária e função social da propriedade.

A constituição econômica brasileira prevê que o monopólio da pesquisa, lavra e refinação de petróleo do gás natural é da União. Assim, como a exportação, importação e transporte marítimo de petróleo bruto ou derivados é monopólio do Estado brasileiro que executa essa atividade por meio da Petrobrás.

---

<sup>7</sup> Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>. Acesso em: 2 out. 2014, as 20:03h.

<sup>8</sup> Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, de acordo com o censo realizado no ano de 2010, quando 191 mil recenseadores visitaram 67,6 milhões de domicílios nos 5.565 municípios brasileiros. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>. Acesso em: 2 out. 2014, as 20:10h.

Todavia, não há uma constituição econômica regulatória e marcada pela presença efetiva do Estado. A Constituição de 1988 contempla o princípio da livre iniciativa e da propriedade privada e é mais flexíveis em matéria de regulação da atividade econômica que os demais países que possuem constituições compreendidas no Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Nesse aspecto em especial a Constituição brasileira de 1988 se afasta significativamente das demais constituições que tratam a economia de maneira mais pormenorizada e com maior presença regulatória do Estado. Além da regulação o Estado também é o principal ator da atividade econômica.

Por fim, as atuais constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano trazem em seus textos as garantias: de proteção ao meio ambiente, o acesso à saúde pública, acesso à educação, o alimento, a habitação, o trabalho e o vestuário.

Contemplam em seus textos garantias de igualdade de gênero e mecanismos de democracia participativa, para além do voto. Preveem os institutos de referendo, consulta popular e introduzem o direito de revogação do mandato dos legisladores.

Algumas dessas constituições reconhecem direitos de discriminação positiva e afirmam a existência de um Estado com identidade pluri ou multicultural assegurando o respeito, a proteção e a participação dos grupos indígenas nas instituições.

Foram elaboradas a partir de ampla participação cidadã em processos constitucionais com a participação direta do povo que traduzem em experiências plenamente democráticas de aproximação do constitucionalismo e democracia. Algumas dessas constituições serão tratadas em seguida, quais sejam: Equador, Venezuela e Bolívia.

### 3.3 MODELOS CONSTITUINTES: VENEZUELA, BOLÍVIA E EQUADOR

O Novo Constitucionalismo Latino Americano surge a partir da construção coletiva de textos constitucionais com forte conteúdo democrático. Por não ser uma corrente jurídico/formal é difícil precisar quando esse fenômeno iniciou-se, porém entende-se que as constituições de países como Venezuela, Bolívia e Equador, pela ruptura política com o constitucionalismo anterior e pelo forte conteúdo democrático-participativo se enquadram nesse fenômeno.

O fundamento do constitucionalismo é o limite do poder do Estado por meio da lei, já a soberania democrática corresponde à legitimidade do poder de decisão popular. Constitucionalismo como uma qualidade e democracia como legitimidade estão fortemente presentes nas constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano, nas quais o documento fundante da ordem jurídica estatal foi construído, aprovado e, eventualmente, reformado com a participação e anuência dos cidadãos.

Não se pode analisar a América Latina de maneira generalista, sem considerar as especificidades de cada país. Trata-se de um continente de grande dimensão, com culturas, línguas, geografia, hábitos, climas e toda a sorte de diferenças. Uma análise ampla da América Latina fatalmente levará a um simplismo que não corresponde à realidade. Quando se aborda o Novo Constitucionalismo, é necessário ter em conta que esse é um fenômeno surgiu e se desenvolveu de maneira diferente em diferentes países. Como não se pode tratar a América Latina de forma generalizante, tão pouco o Novo Constitucionalismo manifestou-se de maneira uniforme em todos os países da América Latina. Há características centrais que possibilitam a identificação do fenômeno nos diversos países, porém cada um possui diferentes matizes a depender dos aspectos próprios de cada país. O elemento comum do Novo Constitucionalismo a todos os países foi a ativação do poder constituinte pelos cidadãos, os processos constituintes dotados de legitimidade democrática. Em alguns países a questão indígena é mais latente, em outros a regulação da economia, mas, em todos, o elemento comum forte é a

ativação democrática do poder constituinte, com a consequente incorporação aos textos constitucionais de um rol de direitos de participação direta dos cidadãos.

Vejamos cada um dos processos com os correspondentes instrumentos de participação democrática incluídos nos textos constitucionais.

### 3.3.1 Constituição Venezuelana de 1999

Antes da abordagem do texto constitucional, é importante compreender o contexto político e social no qual se deu a formulação da Constituição Venezuelana de 1999.

A constituição Venezuelana é a pioneira no fenômeno do Novo Constitucionalismo Latino Americano porque a ativação do poder constituinte se deu pelos cidadãos através de consulta popular e depois de formulado o texto constitucional pela assembleia constituinte, o texto final foi referendado pela cidadania (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012). No mesmo sentido, as emendas constitucionais posteriores seguiram a lógica da ratificação popular.

A Venezuela foi governada pelos militares até a década de cinquenta e havia vivenciado breves experiências democráticas. Em 1958 teve início a “Quarta República”, com a constituição de 1961, fruto do “Pacto de Punto Fijo” firmado entre os partidos políticos tradicionais, o Partido socialdemócrata Acción Democrática, o Demócrata-cristiano COPEI e a Unión Republicana Democrática-URD, de centro esquerda. Os partidos políticos decidiram chegar a um acordo sobre as novas regras do jogo democrático, com vista a viabilizar a transição política para a democracia e afastar a ameaça de futuros golpes ditatoriais. Esse acordo político teve o beneplácito das forças armadas e da Igreja. Correspondeu a uma falsa democracia já que alternou no poder os dois partidos políticos tradicionais e manteve afastado o Partido Comunista, que inicialmente apostou na luta armada e depois passou a defender a possibilidade de ascensão ao poder através de eleições democráticas.

A legitimação política de “Punto Fijo” foi a principal função da constituição de 1961 que pretendia promover uma transição política para um Estado Democrático. Trata-se de um momento político de transição pautado numa democracia de partidos, o que deu origem a uma constituição que nasceu limitada em suas possibilidades e não favorecia a participação, não possuía lastro democrático das comunidades venezuelanas, com aparente redemocratização caracterizada por forte exclusão política e social. O Pacto de Punto Fijo possibilitou a concentração do poder nas mãos dos partidos AD e COPEI que mantiveram suas cotas de participação e decisão, o que produziu nos final dos anos oitenta um aumento do descontentamento social pelo abuso do sistema clientelar do Estado nas mãos dos partidos (LÓPES, 2006).

Os partidos Acción Democrática (AD) e o Partido Socialcristiano firmaram o acordo político com o COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente). Esse acordo consensuava as decisões mais importantes do país de maneira a evitar os conflitos de interesses políticos e visava formular a constituição de 1961, afastando o fantasma da ditadura. Esse consenso de elites políticas, que deixou de fora os extremos, como o partido comunista da Venezuela, foi chamado de Pacto de “Punto Fijo”, que tinha por objetivo a transição política para fortalecimento democrático. O acordo “Puntofijista” também previa que cada partido respeitava a cota de poder partidista para o partido perdedor, de modo que o poder estava dividido e era alternado entre os principais partidos políticos.

O pacto de “Punto Fijo” contou até certo momento com uma conjuntura econômica favorável, já que a Venezuela era o maior exportador de petróleo até a década de 70. Considerando que o petróleo era chamado de “ouro negro”, um item estratégico para alimentar a indústria a partir da segunda Revolução industrial, a Venezuela passou a ter importância fundamental para o mundo capitalista que dependia dessa fonte energética (SADER; JINKINGS, 2006).

Foi nesse contexto que a sociedade Venezuelana conheceu uma fase promissora. As antigas dificuldades econômicas começaram a ser superadas em 1922, quando a Royal Dutch Shell, companhia petrolífera de capital Britânico e Holandês, que fazia prospecções em Cabimas, Estado de Zulia encontrou petróleo

no poço “Barroso II”. Durante nove dias seguintes à descoberta jorrou petróleo continuamente a uma altura similar a de um edifício de vinte andares, com volume aproximado de cem mil barris diários. Em 1928, a Venezuela já era o maior exportador de petróleo do mundo e o segundo produtor, perdendo apenas para os Estados Unidos. O país se manteve na liderança das exportações até 1970, quando foi superado pelos países árabes (SADER; JINKINGS, 2006).

Nesse contexto de efervescência econômica, chamada de “Venezuela saudí”, a sociedade venezuelana vivia um estado de bem estar graças ao petróleo e não sentia os efeitos diretos do clientelismo e da corrupção que era marcante no “puntofijismo”.

A descoberta do petróleo atraiu imigrantes e a crescente migração das população para o entorno das grandes cidades. De acordo com Martínez Dalmau, “la población venezolana de 1950 apenas alcanzaba los cinco millones de habitantes y, aunque el crecimiento era alto debido a la juventud de la población, diez años después se contaban más de siete millones y medio de venezolanos”. Martínez Dalmau (2006) relata que a população venezuelana dobrou em vinte anos. A condição econômica do país atraiu mais imigrantes nas décadas de sessenta e setenta, que trabalhavam em ofícios que os venezuelanos não desejavam trabalhar. O aumento da população seguiu um aumento da demanda do Estado que se converteu em um grande empregador, já que concentrava em suas mãos a indústria de extração de petróleo.

Quando na década de oitenta se manifestaram os primeiros sintomas da crise do petróleo houve um empobrecimento da população e um enriquecimento ainda maior dos banqueiros que graças à dívida pública do Estado Venezuelano, que os governos contraíram para manter seus privilégios e uma estrutura enorme de Estado. Nas grandes cidades começaram a surgir cinturões de pobreza e favelas chamadas “barrios” ou “ranchitos” que abrigavam cidadãos pobres em habitações precárias, gente que possuía condições dignas de vida em um período anterior.

[...] las clases populares que, imparablemente, iban cayendo en la marginalidad, y que aumentaban a medida que se profundizaba en la crisis económica sin que nadie hiciera nada por evitarlo. Pasaron, en cuestión de

años, de una vida digna a la marginalidad. Tiempo después se acusaría al movimiento bolivariano de haber dividido la sociedad que, cuando Hugo Chávez ganó las elecciones de 1998, ya estaba separada por un abismo (DALMAU, 2006, p. 15).

Em dezembro de 1988, o candidato do Partido socialdemócrata Acción Democrática, Carlos Andrés Pérez ganha as eleições graças as expectativas dos cidadãos de mudanças e melhora de sua condição social. Ocorre que Carlos Andrés Pérez, anuncia uma série de medidas neoliberais para se adequar aos ditames do consenso de Washington e às propostas do Fundo Monetário Nacional. Essas medidas eram altamente impopulares e ficaram conhecidas como “El Paquete” que correspondiam ao aumento do valor de bens de primeira necessidade, congelamento de salario e redução dos gastos públicos. Tais medidas impopulares e o agravamento da situação de miséria e revolta dos cidadãos levaram a um conflito violento que se denominou chamar “Caracazo”. O “Caracazo” ocorreu em 27 de fevereiro de 1989 e se estendeu para Caracas, Valencia e La Guaira, caracterizou-se por numerosos saques a bens de consumo pelas classes socialmente marginalizadas. O “Caracazo” demonstrou que a sociedade venezuelana estava dividida entre pobres e ricos, fruto de políticas públicas irresponsáveis e comprometidas com o interesse das elites. O Presidente reprime o “Caracazo” com brutalidade, fazendo uso de violência sem precedentes. As cifras oficiais informam que morreram cerca de quatrocentas pessoas, mas extraoficialmente há indicativos de que foram mais de mil (LÓPES, 2006).

O “Caracazo” demonstrou o fim do “Puntofijismo” que já não era capaz de manter as bases do bipartidarismo e de sustentar a situação de fratura social e insatisfação generalizada agravada pela crise e pelas medidas de austeridade defendidas pelo Governo de Pérez.

A situação de insatisfação também atingia algumas camadas das forças armadas que sofriam com a falta de recursos e dilapidação do aparelho público. Por isso, desde meados da década de setenta começam a surgir movimentos de insurgência dentro do exército. O mais importante foi denominado MBR 200 (Movimento Bolivariano Revolucionário e 200 significa uma homenagem ao

bicentenário de nascimento de Simón Bolívar, o Libertador, que inspira o pensamento bolivariano).

O MBR 200 planejou um golpe de Estado e executou-o em 4 de fevereiro de 1992, sem sucesso, pois as tropas fieis ao governo de Pérez controlaram a situação e os insurgentes não tomaram o palácio Mira Flores. Chávez foi preso e obrigado a reconhecer seu fracasso publicamente. Na sua declaração na TV informa que “por hora” o golpe militar havia fracassado. Esse foi o grande erro do governo que com essa declaração pública de Chávez deu-lhe notoriedade e publicidade de seus intentos, dando popularidade ao movimento. Chávez esteve dois anos preso e quando saiu da prisão concorreu às eleições presidenciais de 1998 pelo movimento V República. O MVR correspondia estrategicamente à alusão a uma república posterior à quarta de matriz “puntofijista”, seria a superação da quarta república. A quinta república seria a república bolivariana que marcaria o fim do “puntofijismo” (LÓPES, 2006).

Chávez possuía o apoio da maioria do povo, tanto dos excluídos e marginalizados, quanto de parcela da classe média politizada, de parcela dos conservadores que apoiavam os bolivarianos pelo componente militar, que se afastariam desse projeto político anos depois. Chávez ganhou as eleições presidenciais com 52,20%<sup>9</sup> dos votos, superando seu concorrente “puntofijista”, Salas Romer, em dezesseis por cento dos votos.

No mesmo dia em que tomou posse, em fevereiro de 1999, Chávez assinou o Decreto n. 3, convocando uma consulta popular sobre a possibilidade de convocar uma nova constituinte. Os “puntofijistas” alegavam que essa convocatória era nula porque a Constituição de 1961 previa que sua reforma se daria tão somente pela aprovação do parlamento, onde os “puntofijistas” contavam com a maioria dos votos. Os bolivarianos, lançaram mão da clássica doutrina do poder constituinte, afirmando que o poder constituído não podiam retirar do povo sua soberania, visto que o poder constituinte é soberano, ilimitado e originário. O poder constituinte não poderia depender do poder constituído, do parlamento. Assim também entendeu a

---

<sup>9</sup> Fonte: <[http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones\\_anteriores.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php)>. Acesso em: 1 dez. 2014, as 18:20 min.

Suprema Corte de Justiça ao decidir favoravelmente ao pleito dos bolivarianos. Realizou-se o plebiscito em 25 de abril de 1999 e 87,75%<sup>10</sup> dos votantes optaram pela convocação de uma nova constituinte. Foram realizadas eleições para a constituinte e 122 dos 131 representantes eleitos eram bolivarianos (MARTÍNEZ DALMAU, 2006). O povo democraticamente decidiu pela formulação de uma nova constituição e elegeu sua assembleia constituinte.

O presidente Chávez apresentou a Assembleia Nacional Constituinte seu projeto de Constituição, tendo sido levado em consideração algumas ideias propostas, outras não. Uma das propostas presidenciais era a adoção do mandato revogatório para todos os cargos públicos, o que foi incorporado no texto constitucional, tendo sido o próprio Chávez o primeiro presidente da história contemporânea a submeter-se a revogatória, tendo saído vitorioso, pois 59%<sup>11</sup> dos votantes decidiram pela não revogação do mandato do presidente Chávez em agosto de 2004. O processo constituinte foi participativo e democrático. Foram debatidos temas de interesse geral e das sessões constituintes que ocorreram entre agosto e novembro de 1999 participaram operadores políticos e sociais: partidos políticos, associações, ecologistas, organizações de direitos humanos, dentre outras organizações da sociedade civil e os debates eram transmitidos ao vivo pela televisão. A constituição foi aprovada por referendo popular em 15 de dezembro de 1999, por de 71,78%<sup>12</sup> dos votantes venezuelanos e entrou em vigor.

No ano 2000, todos os cargos eleitos nas eleições de 1998 foram submetidos a um processo eleitoral de ratificação, tendo Hugo Chávez obtido 59,76%<sup>13</sup> dos votos. As “mega-eleições”, como ficaram conhecidas, foram convocadas para legitimar os novos poderes definidos no texto constitucional. Chávez ganha as eleições para o período 2000/2006.

---

<sup>10</sup> Disponível em:

<[http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones\\_anteriores.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php)>. Acesso em: 1 dez. 2014 as 18:28 min.

<sup>11</sup> Disponível em: <[http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones\\_anteriores.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php)>. Acesso em: 1 dez.2014 as 18:45 m

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones\\_anteriores.php](http://www.cne.gov.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones_anteriores.php)>. Acesso em: 1 dez. 2014 as 18:50 min

<sup>13</sup> Disponível em: <[www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e015.pdf](http://www.cne.gov.ve/web/documentos/estadisticas/e015.pdf)>. Acesso em: 1 dez. 2014 as 22:28 min.

Em 2002 o presidente Chávez sofre um golpe de Estado. Setores do exército, ligados a grandes grupos econômicos e midiáticos com o apoio dos Estados Unidos retiram do poder o presidente eleito por 47 horas<sup>14</sup>. O golpe fortaleceu o sentimento nacional de defesa do projeto constitucional e defesa do Governo Chávez que retornou ao cargo graças às mobilizações populares, já que parcela significativa dos cidadãos saíram às ruas para exigir o restabelecimento da democracia e das instituições e repudiar o regime golpista, e ao apoio de parcela do exército.

O presidente Hugo Chávez foi submetido à revogatória de mandato em agosto de 2004, tendo obtido votação favorável a sua manutenção no cargo por 59% dos venezuelanos.

Em 03 de dezembro de 2006, o presidente Chávez é reeleito com 62,84%<sup>15</sup> dos votos para o período 2006 a 2013.

Fortalecido com a reeleição em 2007, o presidente Hugo Chávez propõe uma ampla reforma constitucional que previa, dentre outras coisas, a possibilidade de reeleição indefinida, aumento do percentual do quórum para referendos revogatórios, iniciativas populares e revogação de leis. Também propôs a proibição do latifúndio, proibição de privatização de empresas estatais que desenvolvessem atividades de interesse do Estado e da defesa da agroecologia. Submeteram-se ao referendo 69 alterações do texto constitucional, sendo 33 propostas do presidente Chávez e 36 da Assembleia Nacional Venezuelana. Após a aprovação da reforma pela Assembleia Nacional, a proposta foi submetida ao referendo popular e foi derrotada por 51%<sup>16</sup> dos votos. Essa foi a primeira derrota eleitoral de Hugo Chávez, que não contou com o apoio popular para implementar as reformas constitucionais que desejava fazer.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <[www.ihu.unisinos.br/noticias/508463-duas-maneiras-de-recordar-o-golpe](http://www.ihu.unisinos.br/noticias/508463-duas-maneiras-de-recordar-o-golpe)>. Acesso em: 1 dez. 2014 às 22:48min.

<sup>15</sup> Disponível em: <[www.cne.gov.ve/divulgacionPresidencial/resultado\\_nacional.php](http://www.cne.gov.ve/divulgacionPresidencial/resultado_nacional.php)>. Acesso em: 1 dez. 2014 as 22:28 min.

<sup>16</sup> Disponível em: <[www.cne.gov.ve/divulgacion\\_referendo\\_reforma/](http://www.cne.gov.ve/divulgacion_referendo_reforma/)>. Acesso em: 1 dez. 2014 as 23h.

O ponto mais questionado da reforma era a possibilidade supressão da restrição do art. 230, que limitava a reeleição a um único mandato subsequente para o chefe do poder executivo. Embora na constituição venezuelana houvesse a previsão de revogatória de mandato (o que possibilitaria ao povo revogar o mandato do chefe do executivo), além da manutenção de eleições periódicas (que submeteriam o chefe do executivo ao periodicamente ao crivo popular), ainda assim os cidadãos decidiram democraticamente pela não aprovação da reforma, o que demonstra o protagonismo cidadão nas decisões do país. Mesmo com a proposta e aprovação dos poderes constituídos é o poder soberano popular que dá a ultima palavra e faz valer sua decisão.

Em seguida, novo referendo foi realizado em 15 de fevereiro de 2009, dessa vez não se tratava de reforma constitucional, mas sim de referendo aprobatório de emenda constitucional, cujo conteúdo foi o artigo 340 da Constituição Venezuelana. O referendo propôs a aprovação de emenda constitucional que modificaria o artigo 230 da constituição para ampliar para seis anos o mandato do presidente da república, podendo haver reeleição. Seria subtraída do texto constitucional a limitação de reeleição uma única vez, o que possibilitaria a reeleição por mais de dois mandatos seguidos. Após aprovação popular por meio de referendo aprobatório da emenda constitucional de 2009 que contou com a aprovação de 54,85%<sup>17</sup> dos votantes, o texto constitucional foi modificado. Dessa maneira, somente após a aprovação dos cidadãos foi possível modificação do texto constitucional para possibilitar a reeleição por mais de um mandato consecutivo. Em que pesem as críticas que alegam ser a reeleição indefinida violadora do principio democrático, não se pode negar que sua aprovação se deu democraticamente, bem como que periodicamente os cidadãos decidem pela manutenção ou retirada do representante político do poder e, ainda, poderá revogar a qualquer tempo o seu mandato. Não se pode negar que a emenda constitucional foi democraticamente aprovada pelos detentores de soberania.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <[www.cne.gov.ve/divulgacion\\_referendo\\_emienda\\_2009/](http://www.cne.gov.ve/divulgacion_referendo_emienda_2009/)>. Acesso em: 2 dez. 2014 as 05:30 min.

Esse poder soberano e protagônico norteou a Constituição Venezuelana de 1999, que rompeu com a democracia formal “puntofijista” e contemplou a participação cidadã como coluna vertebral para a mudança social e político/jurídica do país. O preâmbulo do texto constitucional já afirma que o povo é agente de uma nova constituição “con el fin de refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica”. Todo o texto constitucional coloca o povo como agente das decisões públicas.

É possível identificar no texto constitucional de 1999 duas formas de participação popular, quais sejam: participação através de representantes eleitos pelos cidadãos, participação direta dos cidadãos.

Quanto à participação através de representantes, a constituição prevê a eleição de representantes em processos eleitorais entre partidos políticos e a eleição de representantes eleitos entre organizações distintas dos partidos políticos. A Constituição prevê a colaboração cidadã na eleição dos membros do órgão máximo do poder Judiciário e do Tribunal de Justiça, bem como o Conselho Nacional Eleitoral através de organizações vinculadas à atividade jurídica, no artigo 295 do texto constitucional que dispõe: “El Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral, estará integrado por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley”. A Constituição Venezuelana no artigo 185 também estabelece que o Conselho Federal de Governo, órgão responsável pelo planejamento e coordenação de políticas e ações para o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades econômico-sociais de âmbito regional, é formado por representantes políticos de todos os âmbitos de governo e membros da sociedade civil. O artigo 185 prevê:

El Consejo Federal de Gobierno es el órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada, de acuerdo con la ley.

A Constituição Venezuelana também prevê a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas, econômicas e sociais de seu país. Nesse aspecto a constituição inova em relação ao texto anterior que previa tão somente a participação na eleição dos representantes para os diversos âmbitos do poder público. De acordo com Viciano Pastor, a atual constituição elenca mecanismos de proposta, mecanismos de aprovação, mecanismos corretores e participação econômico-social.

Os mecanismos de proposta correspondem aos meios de participação cidadã previstos na Constituição Venezuelana que possibilitam ao cidadão propor ao debate diversos tipos de normas aos órgãos representativos. São as iniciativas legislativas populares para propor projetos de Lei que deverão tramitar na Assembleia Nacional, conforme art. 204 da Constituição que dispõe “La iniciativa de las leyes corresponde: A los electores y electoras en un número no menor del cero coma uno por ciento de los inscritos e inscritas en el registro electoral permanente”. A iniciativa popular constitucional possibilita a proposta de emenda constitucional, nos artigos 341 e 342: Las enmiendas a la Constitución se tramitarán en la forma siguiente: La iniciativa podrá partir del quince por ciento de los ciudadanos y ciudadanas inscritas en el Registro Civil y Electoral e, por fim, a iniciativa popular constituinte, no artigo 347, que assegura aos cidadãos o exercício pleno do poder soberano de mudar a ordem constitucional,

El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

Basta que 0,1% (zero vírgula um por cento) dos inscritos no Registro Civil Eleitoral proponham projeto de lei, que deverá a Assembleia Nacional, enquanto para os projetos de natureza constitucional exige a constituição o quórum de proposição de 15% (quinze por cento) dos inscritos no Registro Civil Eleitoral. A Assembleia Nacional deve discutir o projeto de lei proposto pelos cidadãos no período de sessões ordinárias seguintes ao que foi apresentado, com vistas a evitar que tais projetos de iniciativa popular caiam no esquecimento do poder legislativo.

Os mecanismos de aprovação são os que exigem a participação direta dos cidadãos na aprovação de qualquer reforma constitucional. Tanto as reformas, quanto as emendas constitucionais, que correspondem a modificações menores no texto constitucional requerem a ratificação popular, conforme artigo 341 “El Poder Electoral someterá a referendo las enmiendas a los treinta días siguientes a su recepción formal. Se considerarán aprobadas las enmiendas de acuerdo con lo establecido en esta Constitución y la ley respecto al referendo aprobatorio”. O artigo 345 impõe a necessidade de aprovação popular da reforma constitucional

Artículo 345. El proyecto de Reforma Constitucional aprobado por la Asamblea Nacional se someterá a referendo dentro de los treinta días siguientes a su sanción. El referendo se pronunciará en conjunto sobre la Reforma, pero podrá votarse separadamente hasta una tercera parte de ella, si así lo aprobara un número no menor de una tercera parte de la Asamblea Nacional o si en la iniciativa de reforma así lo hubiere solicitado el Presidente o Presidenta de la República o un número no menor del cinco por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

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

Outros institutos de participação política direta dos cidadãos são o referendo consultivo e a consulta popular através dos quais os cidadãos podem expressar suas opiniões sobre matérias de importância para seu país. O artigo 70 e seguintes do texto constitucional disciplina tais mecanismos.

As assembleias cidadãs também são instâncias de participação, cuja decisão vincula os poderes constituídos e sua regulação está prevista em norma infraconstitucional.

Existem ainda no texto constitucional os mecanismos corretores, quais sejam: o referendo revogatório de mandato e referendo abrogatório de leis e decretos. O instrumento do referendo revogatório em si não corresponde a nenhuma novidade, todavia a forma ampla como é utilizado no texto constitucional venezuelano é nova, sendo a primeira no mundo a reconhecer a possibilidade de revogação pelos cidadãos de todos os cargos públicos, incluindo o mais importante, de presidente da república. O referendo revogatório possibilita aos cidadãos,

cumprida a metade do mandato do cargo público eletivo, possam destituir a pessoa do cargo para o qual foi eleito, cumpridas as requisitos do artigo 72 da Constituição da Venezuela.

Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores y electoras inscritos, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y la ley. La revocatoria del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley. Durante el período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria no podrá hacerse más de una solicitud de revocación de su mandato.

O referendo abrogatório corresponde à possibilidade de os cidadãos abrogar leis ou decretos com força de lei de autoria do presidente da república. Esse mecanismo visa corrigir decisões adotadas pelos representantes em desacordo com a vontade popular. O referendo abrogatório pode ser convocado pelo presidente ou presidenta da república e por 10% dos eleitores em caso de lei e 5% em caso de decreto. Exige-se um quórum de votação de pelo menos 40% dos eleitores inscritos no cadastro eleitoral para que seja válido o resultado do referendo, conforme previsão contida no artigo 74 da Constituição.

A participação econômico-social também é prevista no artigo 70 do texto constitucional venezuelano que reconhece aos venezuelanos e venezuelanas a participação em diversas instâncias da sociedade. Talvez seja a maior conquista do Novo Constitucionalismo Latino Americano na Venezuela seja a politização da sociedade civil, que produziu uma empoderamento dos cidadãos que priorizam a defesa da constituição e a participação protagônica, tanto nas instituições, como nos diversos tipos de organizações coletivas. No que se refere ao aspecto econômico, a constituição prevê mecanismos de autogestão, de cogestão cooperativas, empresas comunitárias e outras formas associativas baseadas na cooperação e solidariedade.

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el

referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

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

O texto constitucional venezuelano é central no Novo Constitucionalismo Latino Americano, tanto pela participação popular determinante no momento de ruptura com o constitucionalismo “puntofijista”, quanto na instauração da constituinte, como nos debates realizados ao longo do processo, como na ratificação final do texto constitucional, mas, sobretudo, no exercício do poder soberano e protagônico vivenciado pelos cidadãos venezuelanos a partir da Constituição de 1999. Por tal razão merece especial destaque.

### 3.3.2 Constituição Equatoriana de 2008

Em 20 de outubro de 2008 entrou em vigor a Constituição Política do Equador, aprovada por meio do referendo realizado em 28 de setembro do mesmo ano. Essa é a vigésima constituição do Equador, considerada uma das mais avançadas conquistas do povo equatoriano. Contempla temas como: economia solidária, plurinacionalidade, preocupação socioambiental, instrumentos de democracia direta e participativa, ativação do poder constituinte pelos cidadãos equatorianos, dentre outros. Representa um texto rico e múltiplo.

As modificações substanciais são decorrentes de intensas mobilizações e luta dos povos indígenas, com seu senso de coletivo de identidade, o que representou significativos avanços do texto constitucional.

Antes da Constituição de 2008, estava em vigor a Constituição de 1988. O presidente interino (1997-1998) Fabián Alarcón convocou uma consulta popular com vistas a instaurar uma Assembleia Constitucional para reformar a Constituição anterior, de 1979. Em dezembro de 1997, a Assembleia Constitucional se reuniu e

decidiu pela maioria de seus membros transformar-se em Assembleia Constituinte e criar uma nova constituição. Em junho de 1998 entrou em vigor a nova constituição sem a ratificação popular (GARAICOA ORTIZ, 2011).

Embora o Equador tenha sido o segundo maior exportador de petróleo do mundo (ficando atrás apenas da Venezuela) e o primeiro exportador do camarão do mundo, a economia tem servido aos interesses de grandes grupos econômicos, as desigualdades sociais são intensas (SADER; JINKINGS, 2006). Segundo dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos, o Equador possui uma população de 16.172.466 habitantes<sup>18</sup>, um o PIB em 2013 foi de \$94.47 mil millones (noventa e quatro vírgula quatrocentos e setenta milhões de dólares<sup>19</sup>). Entre os anos de 2010 e 2014 o percentual da população abaixo do nível da pobreza variou de 13,09% em dezembro de 2010 a 8,04% em junho de 2014. A população pobre variou de 32,76 em dezembro de 2010 até 24,53 em junho de 2014<sup>20</sup>. O percentual de analfabetos menores de 15 anos é de 6,8 % atualmente<sup>21</sup>.

Além dos indicadores sociais o Equador viveu um período ditatorial entre 1972 a 1979 e teve onze presidentes desde o golpe militar até o ano de 2005 – dos onze presidentes, sete foram eleitos e os demais ocuparam o cargo em períodos de transição- o que demonstra a grande instabilidade política. Apenas de 1996 a 2005, o Equador teve três presidentes eleitos, um interino e dois de transição, além da Constituição de 1998 (SADER; JINKINGS, 2006).

A partir de 2007 houve uma forte desaceleração econômica em razão da queda da produção de petróleo, o que representou um colapso, já que o país importa cerca de 60% do seu consumo (MACHADO PUERTAS, 2008). A constituição de 1998 dava substrato à adoção de políticas econômicas neoliberais, com privatizações e adequações ao Consenso de Washington.

As condições de vida da população eram precarizadas (a ponto de a década de 90 ser chamada de “década de la pobreza”) e a falta de legitimidade e

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>>. Acesso em: 10 jan. 2015 as 05:00

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www.bancomundial.org/es/country/ecuador>>. Acesso em: 10 jan. 2015 as 05:15

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/vdatos/>>. Acesso em: 10 jan. 2015 as 05:18

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>>. Acesso em: 10 jan. 2015 as 05:25.

confiança política agravavam a tensão social e as condições de vida dos indígenas e camponeses eram marginalizados econômica e socialmente. Durante os anos noventa e início de dois mil, eclodiram mobilizações políticas e protestos, sobretudo nos Municipios de Guayaquil e Quito, nos quais os povos indígenas tiveram protagonismo. Essas mobilizações, promovidas pelos movimentos sociais indígenas, organizações de gênero, associações e organizações não governamentais geraram uma série de alianças estratégicas que pressionaram uma mudança no sistema político com o objetivo de superar as políticas neoliberais e proporcionar o surgimento de um novo cenário político com maior sensibilidade às demandas cidadãs (GARAICOA ORTIZ, 2011).

Há quatro variáveis importantes para a mudança constitucional e política do Equador: 1 – as sucessivas crises econômicas, agravadas pela crise do petróleo e pela adoção de medidas neoliberais. 2 – a crise no sistema representativo, pela ausência de partidos que representassem interesses populares e nacionais. 3 – Corrupção generalizada; e, 4 – uma precarização das condições de vida população, o que ocasionou revoltas populares e abalos no sistema político com crises de legitimidade institucional e partidária.

Em decorrência dessa nova organização política, em 2006 o Equador elegeu em segundo turno, com amplo apoio popular de 56,67% dos votos<sup>22</sup>, o presidente Rafael Correa (do partido Alianza País - AP) com a promessa de promover uma mudança nas políticas públicas, diminuir as desigualdades e retornar o país a democracia.

No caso equatoriano, a ativação direta da soberania através de referendo não constava na constituição anterior, de 1998, foi um processo construído pelo procedimento da consulta e debate que levou a redação da constituição de 2008, que também foi fruto de uma eleição democrática da Assembleia Constituinte.

O presidente Rafael Correa, em 15 de abril de 2007, convocou uma consulta popular com o seguinte questionamento: “¿Aprueba usted, que se

---

<sup>22</sup> Disponível em: <[https://app.cne.gov.ec/Resultados2006\\_2v/](https://app.cne.gov.ec/Resultados2006_2v/)>. Acesso em: 10 jan. 2015 as 6:09 min.

convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?” (MARTÍNEZ DALMAU, 2008).

Ao serem consultados, os cidadãos decidiram pela ativação do poder constituinte em consulta popular realizada, em 15 abril 2007, 81,72% dos votos a favor da ativação do poder constituinte no referendo, 12,43% dos votos foram negativos e 5,85 brancos e nulos<sup>23</sup>.

Em 24 de junho de 2008, data comemorativa do aniversário de Simon Bolívar, a Assembleia Constitucional Equatoriana aprova o projeto de constituição. O referendo constitucional ocorreu em 28 de setembro de 2008. Dele participaram mais de 75% dos eleitores que responderam a seguinte pergunta: “¿Aprueba usted el texto de la nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?”. 63,93% dos votos foram a favor da constituição, 28,10% votaram por não aprovar e 7,98% votaram branco ou nulo. Assim, estava aprovado democraticamente o texto da nova constituição do Equador (MARTÍNEZ DALMAU, 2012).

A constituição do Equador afirmou a soberania popular tanto no processo de sua construção, em aspectos formais, como em seu conteúdo amplamente democrático e inclusivo. Martínez Dalmau ao tratar da constituição Equatoriana ressalta, além do procedimento democrático de sua criação, o conteúdo material inclusivo e participativo do texto constitucional.

La legitimidad del poder constituido y, en primer término, de la Constitución, deriva por lo tanto de la presencia no sólo formal –que puede en algunos casos estar presente de manera más o menos implícita-, sino, fundamentalmente, material, del principio democrático. Un principio que para no alterar la naturaleza del constitucionalismo democrático debe impregnar tanto el origen político –proceso constituyente- como el resultado jurídico – Constitución-; una alteración de esta necesidad en cualquiera de los dos extremos excluiría de legitimidad democrática a la Constitución o la dotaría de elementos contradictorios a su naturaleza democrática, vaciándola por lo tanto de la capacidad emancipadora que la define por cuanto establece una regulación de acuerdo con la esencia democrática constituyente. Un proceso constituyente popular y, por lo tanto, emancipador, sólo puede tener como resultado una Constitución

---

<sup>23</sup> Disponível em: <[www.cne.gob.ec/es](http://www.cne.gob.ec/es)>. Acesso em: 13 dez. 2014, as 6:30 min.

emancipadora (MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 709).

Embora o foco desse trabalho não seja especificamente a abordagem indígena dos textos constitucionais do Equador e da Bolívia, é importante registrar, mesmo que sucintamente, a enorme inovação desses textos no tocante à afirmação e o reconhecimento da cultura e dos direitos das comunidades indígenas formadoras, junto com os brancos e negros, dos Estados Equatoriano e Boliviano.

Como foi esclarecido nesse trabalho, não podemos abordar a América Latina como um continente com idênticas características, pelo contrário, a diversidade é talvez a maior característica dessa região. Da mesma maneira, o novo constitucionalismo, embora tenha características comuns, possui nuances distintas em cada país. Em alguns os direitos indígenas foram mais potencializados, em outros a intervenção do Estado na economia é mais evidente, porém todos os Estados produziram seus textos constitucionais a partir da ativação do poder constituinte originário com ampla participação democrática em um processo de empoderamento dos cidadãos.

O texto constitucional equatoriano possui uma clara pretensão intercultural e descolonial que buscam romper com o constitucionalismo eurocêntrico tradicional. Tal tendência se explica a partir da correlação de forças envolvidas no processo constituinte de 2008. De acordo com os dados do censo demográfico de 2010, o Equador possui 14.483.499 habitantes, cujo percentual de 6,8% é indígena<sup>24</sup>, esses atores sociais foram determinantes para a mudança de paradigma do texto constitucional.

O preâmbulo do texto constitucional equatoriano anuncia uma nova maneira de conviver harmonicamente com a natureza para alcançar o Sumak Kawsay (kichawas) ou Suma Qumña (aymaras), para alcançar o equilíbrio ou a plenitude. O “buen Vivir” é previsto no art. 14 da constituição, que reconhece o direito de todos a viver em um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado. A noção de “buen vivir” pretende refundar o Estado a partir de uma

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www.ecuadorencifras.gob.ec/resultados/>>. Acesso em: 30 dez. 2014 as 13:20 min.

perspectiva de coordenação e de consenso, sem excluir aspectos das culturas europeia ou africana. É uma perspectiva que visa o interesse geral em detrimento do interesse particular em nome do bem viver. O Estado se arvora no dever e a competência de executar políticas públicas e serviços públicos orientados de maneira a efetivar o “buen vivir” no artigo 85.1 da constituição.

Do ponto de vista da atuação cidadã democrática, a constituição equatoriana de 2008 é uma das mais avançadas do Novo Constitucionalismo Latino Americano, pois se trata de um documento construído a partir da ativação direta do poder constituinte através de referendo constituinte, eleição democrática dos membros da assembleia constituinte, redação participativa e plural do projeto de constituição, ou seja, o projeto foi acompanhado pelos cidadãos e referendo constitucional para aprovação do novo texto constitucional pelo povo, num processo de constituinte efetivamente democrático (MARTÍNEZ DALMAU, 2012).

A constituição equatoriana possui algumas características que nos parece inovadoras e importantes: é construída a partir de uma linguagem de gênero, de modo que ao longo do seu texto faz referência às cidadãs e cidadãos equatorianos. A importância simbólica desse reconhecimento da mulher no texto constitucional é fundamental no sentido de proclamar a igualdade de gênero.

Coloca a natureza no centro do sistema jurídico. Afirma que a natureza tem o direito de ser preservada. Em seu art. 71 prevê:

La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza.

Essa previsão se revela como uma superação da visão antropocêntrica até então prevalente nos textos constitucionais.

Contempla o texto constitucional a língua espanhola, o kichwa e o shuar, indígena, como idiomas oficiais de relação intercultural. Respeita e estimula o uso

dos demais idiomas ancestrais dos povos indígenas. De modo que se caracteriza como um Estado intercultural e plurinacional

O texto constitucional defende o direito ao bem viver da população, fazendo uso da expressão indígena correspondente, *sumak kawsay*. Em conformidade com o art. 14, “Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*”.

Além do elemento legitimidade constituinte dos procedimentos de criação do texto constitucional, a constituição equatoriana fez a opção pelo reforço à legitimidade para reforma do texto constitucional, ou seja, o poder de reforma está condicionado ao referendo popular é o que provê o art. 441 e a convocação de nova assembleia constituinte só será possível através de consulta popular, é o que dispõe o art. 444.

Art. 441. La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental, o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará:

1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma sólo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.<sup>25</sup>

Art. 444.- La asamblea constituyente sólo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el doce por ciento de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

A constituição equatoriana também prevê formas de controle sobre todos os poderes públicos, por mecanismos de democracia participativa. São previstas as consultas populares, iniciativa popular para proposta de lei, possibilidade de o povo

---

<sup>25</sup> Constitución Equatoriana de 2008.

diretamente convocar o poder constituinte, revogatória de mandato, referendo, além de estar instrumentalizada a possibilidade de os cidadãos terem acesso às informações dos órgãos públicos e poderem participar da estrutura estatal, inclusive colaborando na formulação de políticas públicas.

A busca de novos mecanismos de democracia direta relaciona-se diretamente com a recuperação da legitimidade do poder público e o estreitamento da relação entre o povo e o governo, através do exercício da soberania popular. Esses mecanismos de democracia direta têm sido mais frequentes nas constituições da América Latina a partir de um movimento democratizador.

Instrumentos como consulta popular, revogatória de mandato, referendos, iniciativas cidadãs de lei buscam reformular estruturas de uma democracia formalista, trazendo ao debate político a responsabilidade pública pela tomada de decisões. O cidadão passa a ser exercer uma função protagônica na vida política do país, deixando de ser vítima da democracia representativa, não há como delegar apenas à representação política a responsabilidade pelos debates e decisões coletivas.

Com 444 artigos, além do preambulo e das disposições transitórias, incorpora novos direitos e garantias e instrumentos de participação. Nota-se de sua leitura que o poder público deve estar a serviço da coletividade, com vistas a oportunizar a todos os cidadãos condições de igualdade, o que se nota inclusive por meio da nomenclatura adotada: O que se chamava antes de constituição econômica, a constituição atual chama de Régimen de desarrollo. O papel do Estado passa a ser o de garantidor de uma situação de desenvolvimento dos direitos sociais com vistas a proporcionar o Régimen del buen vivir.

Merece atenção também o capítulo da Constituição Equatoriana que trata da “Participación en democracia” (Título IV). O art. 95 da Constituição do Equador dispõe que as cidadãs e cidadãos, de forma individual ou coletiva, participarão de forma protagônica da tomada de decisões, planejamento e gestão dos assuntos públicos. Ressalta que a participação se exercerá através dos mecanismos de democracia representativa, direta e comunitária. A ordem constitucional contempla,

além da democracia representativa, a possibilidade das organizações da sociedade civil (organizações coletivas) e do próprio cidadão individualmente participarem do planejamento e das decisões que envolvem o interesse público.

### 3.3.3 Constituição Boliviana de 2009

O contexto político que antecede o texto constitucional Boliviano é de efervescência dos movimentos sociais a partir de lutas concretas como a Guerra da água, de Cochabamba no ano 2000, a Guerra do Gás, em outubro de 2003, seguidas quedas de presidentes e eleição presidencial do líder sindical de cocaleros Evo Morales em 2005.

A Guerra a Água foi um evento importante que demonstra a crise do modelo neoliberal na Bolívia nos anos 2000. As mobilizações contra a privatização do serviço de fornecimento de água para o município de Cochabamba que permitia à empresa estadunidense Bechtel Enterprise Holdings levaram à anulação da Lei 2.029 e o rompimento do contrato de concessão. Os sujeitos coletivos, como sindicatos, associações populares canalizaram a luta política contra a privatização do fornecimento de água que era deficiente e caro. As manifestações tomaram grandes proporções a ponto de ocuparem a praça principal da cidade de Cochabamba, resistindo às tropas do governo vindas de La Paz. Diante da pressão dos manifestantes, que se estendeu de janeiro a abril de 2000, cujas consequências foram repressão e morte de manifestantes e fortes tensões sociais, em 10 de abril o governo liberou os presos das manifestações e voltou atrás reformulando a lei 2.029 que versava sobre a privatização da distribuição da água, o que representou uma vitória do povo Cochabambino (SILVA JÚNIOR, 2014).

Em 2002 ocorreu a “batalha da coca” mobilização popular que demonstrava o descontentamento dos povos bolivianos em razão da tentativa de erradicar a folha da coca demandada pela política externa dos Estados Unidos, que relacionava o cultivo da coca, usual e tradicional para os povos andinos, ao tráfico e consumo de cocaína. Os povos organizados estavam dispostos a lutar pela manutenção de suas tradições no cultivo da coca e não aceitavam as determinações

impostas pelo governo em atendimento às exigências dos Estados Unidos (SILVA JÚNIOR, 2014).

A guerra do gás em 2003 foi outro importante episódio a ser destacado na história recente da Bolívia, que também representou uma reação do povo boliviano à agenda neoliberal. No ano de 2003, o governo de Gonzalo Sánchez de Lozada, tomou medidas no sentido de privatizar o gás natural boliviano e vendê-lo aos Estados Unidos através dos portos chilenos. Os recursos naturais correspondiam ao sistema econômico e de reprodução cultural e social dos camponeses e das comunidades indígenas que não aceitaram a privatização e procederam paralizações gerais e o bloqueio de diversas estradas pleiteando a nacionalização do gás boliviano, com a revogação do decreto de hidrocarbonetos, a saída do presidente e a não repressão dos grupos mobilizados. Claro que essa reação popular gerou uma contrarreação do governo e a morte de muitos manifestantes, o que desgastou sobremaneira a imagem do governo. Os movimentos sociais organizados produziram a “agenda de outubro”, cujos pleitos incluíam a nacionalização dos recursos naturais e a convocação de uma nova constituinte. As pressões populares decorrentes das mobilizações levaram à renúncia do presidente Lozada, que fugiu do país, assumindo a presidência interinamente Carlos Mesa que dá início a algumas reformas políticas, dentre as quais a garantia de anistia a todos os sujeitos políticos ligados aos movimentos, participantes das mobilizações de 2003 e ao líder sindical cocalero e deputado Evo Morales. Todos esses movimentos sociais foram fundamentais à posterior ativação do poder constituinte direto pelo povo (NOGUERA FERNANDÉZ, 2011).

Em maio de 2006, após chegar a presidência do país, Evo Morales decreta a nacionalização dos hidrocarbonetos (Decreto Supremo 28.701). O decreto previa, além da nacionalização dos recursos naturais de hidrocarbonetos, que a produção de empresas em território boliviano fosse direcionada à YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, nacionalizando as ações da YPFB que tivessem mais de 50% de produção de petróleo em território boliviano (SILVA JÚNIOR, 2014).

Em agosto de 2008 houve um referendo revogatório de mandato do presidente Evo Morales, que teve seu mandato ratificado com 67% da votação favorável. Isso se deu em razão da atuação do bloco histórico de direita, que ainda obtinha grande participação parlamentar. Em setembro do mesmo ano, o bloco histórico de direita inicia uma tentativa de golpe, ocupando e destruindo mais de 72 instalações governamentais como: canal de televisão, rádio estatal, escritório da empresa de telecomunicações, sabotagem de gasoduto em Tarija e o massacre de dirigentes camponeses no Departamento Pando (MARTÍNEZ DALMAU, 2011).

Os movimentos sociais, que já possuíam uma maturidade organizativa e se reconheciam como agentes políticos, assumiram um papel central na mudança política do país e atuaram de maneira protagônica na Assembleia Nacional Constituinte que formulou a Constituição de 2009. Não foi um processo fácil, mas a Constituição de 2009 foi fruto de um amplo debate político que se processou em todas as regiões do país. Os constituintes e seus assessores percorreram a Bolívia para receberem propostas de distintas organizações da sociedade civil, ouvindo os cidadãos que contribuíram ativamente na feitura e ratificação do texto constitucional. Esse processo foi o enfrentamento de dois modelos de Estado opostos, um liberal conservador e outro plurinacional defendido pelos movimentos de esquerda e indígenas.

El proceso constituyente boliviano fue el enfrentamiento entre dos modelos de Estado como expresión de dos modelos político-ideológicos opuestos: el modelo de Estado-nación liberal defendido por los sectores sociales bienestantes y conservadores, y el modelo de Estado social y plurinacional defendido por la izquierda y el movimiento indígena (NOGUERA FERNÁNDEZ, 2011, p. 64).

A constituição do Estado Plurinacional da Bolívia foi referendada por cerca de 90% dos eleitores bolivianos, com a aprovação de 61,43% em janeiro de 2009. Além da aprovação do texto constitucional, no mesmo referendo foi aprovada a limitação geográfica da propriedade na Bolívia. A Constituição proibiu o latifúndio e a dupla titulação de terra por ser contrário ao interesse coletivo, definindo o latifúndio como a posse improdutiva, a terra que não cumpre a sua função social e econômica ou aplica um sistema de servidão ou escravidão. A Constituição previu que um referendo definiria a superfície máxima de propriedade privada da terra que seriam

de no máximo 5.000 hectares (opção A) ou 10.000 hectares (opção B). O referendo decidiu pela opção A (5.000 hectares) por 78% dos votos. Desse modo, a partir da vigência da nova constituição boliviana (art. 399) existe limite à propriedade privada da terra em 5.000 hectares, em conformidade com o artigo 315, I.

En el referéndum constitucional del 25 de enero de 2009, el 61,43% de los electores optó por el voto afirmativo a la complicada pregunta que había propuesto la Corte Nacional Electoral, y que podía resumirse brevemente en su posición acerca del apoyo al proyecto de Constitución. Los detractores al proyecto constitucional lograron el 38,57% de los votos, esto es, prácticamente 23 puntos menos que los votos afirmativos. El Sí venció por más de tres puntos de diferencia en Chuquisaca, además en La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí; el No venció en la Media Luna: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija. Por otro lado, en el referéndum dirimidor salió vencedora la opción de denominar latifundio a la extensión de tierra superior a cinco mil hectáreas (MARTÍNEZ DALMAU, 2011, p. 56).

Em 07 de fevereiro de 2009, o presidente Evo Morales proclama a Constituição Boliviana em ato público, ressaltando sua importância para o contexto histórico e político da América Latina.

O processo constituinte boliviano foi decorrência de uma atuação popular que visava uma transformação social profunda.

En este sentido, el proceso boliviano responde a una acción social –y no a una decisión de élites– que plantea la transformación medular del ordenamiento jurídico, fundamentando su decisión en la regeneración del país a través de la participación directa del soberano (MARTÍNEZ DALMAU, 2011, p. 39).

O quadro social que antecede e sucede o texto constitucional é de efervescência dos movimentos sociais e de empoderamento dos povos que representam as diversas etnias bolivianas. Os movimentos sociais se reconheciam como capazes de atuar politicamente e a constituinte foi o lugar da luta política, canalizando os esforços de todos aqueles que desejavam mudanças políticas.

O texto constitucional boliviano é composto por 441 artigos, considerada uma das mais extensas do mundo, a necessidade de tratar os direitos de maneira pormenorizada tem por finalidade o reconhecimento material e jurídico por juízes e tribunais, mesmo os mais conservadores.

A Constituição da Bolívia é original ao denominar-se Estado Plurinacional da Bolívia, sendo o pluralismo sua principal inovação, já que busca contemplar toda a diversidade étnica, econômica e política da sociedade, conforme prevê o artigo primeiro.

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

O Estado Plurinacional da Bolívia caminha no sentido da descolonização do poder, a partir de uma ruptura com o modelo constitucional anterior excludente. É um texto que contempla a diversidade e subjetividade de seus povos empoderando os cidadãos para distribuir o exercício do poder.

Essa característica de diversidade evidencia-se no texto constitucional Boliviano, inclusive, ao contemplar as diversas línguas nacionais, objetivando uma maior reconhecimento dos povos aos direitos previstos. O artigo 5o, inciso I, é um exemplo disso estabelece como idiomas oficiais do Estado, o castelhano e todos os outros de nações e povos indígenas. Com isso simbolicamente e constitucionalmente está evidenciada a diversidade étnica e linguística de singular importância para o povo boliviano. O artigo 5o, inciso I, reconhece, além do castelhano como idioma oficial, mais 36 idiomas das nações e povos indígenas originários, com o dever de utilizar ao menos dois deles oficialmente.

Artículo 5. I - Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru- chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.

O novo texto constitucional prevê um conjunto de mecanismos participativos destinados a superar o modelo democrático liberal, baseado na

representação<sup>26</sup> e na tripartição de poderes e implantar um modelo de exercício coletivo e controle sobre o poder. Em substituição a ideia de representação a constituição adotou a figura do mandato, permitindo aos eleitores/cidadãos revogarem o mandato de qualquer dos cargos públicos eletivos, inclusive o do Presidente da República nos artigos 240, 157, 170 e 195 da constituição.

O texto constitucional também prevê um conjunto de mecanismos de democracia participativa, como: referendo, a iniciativa legislativa cidadã, assembleia, as reuniões populares na municipalidade (cabildo) e a consulta prévia, no artigo 11, I, 1. A iniciativa popular e a reforma constitucional e constituinte no artigo 411. A possibilidade dos povos e nações indígenas elegerem representantes nas instituições estatais por formas próprias no artigo 11.II.3. Prevê também a participação cidadã nas políticas de gestão ambiental (artigo 343), com mecanismos de consulta à população o afetada, especialmente aos povos indígenas, sobre as políticas de exploração dos recursos naturais em determinados territórios (artigo 352), e, ainda, participação cidadã mediante referendo para ratificação de determinados tratados internacionais (artigos 257. II, 259).

No que se refere à iniciativa popular para reforma constitucional, essa só se consumará com a aprovação popular através de referendo constitucional.

Artículo 411.

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

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

---

<sup>26</sup> A representação é uma figura do direito privado que corresponde à substituição da vontade do representado pela vontade do representante. A ideia de representação pode considerar o povo incapaz de governar. Como a constituição boliviana resgata a soberania popular, a ideia de representação foi substituída pela noção de mandato.

Asamblea Legislativa Plurinacional. Cualquier reforma parcial necesitará referendo constitucional aprobatorio.

A Constituição boliviana supera a ideia de soberania fundada na representação e estabelece mecanismos populares que visam o equilíbrio entre representantes e representados devolvendo ao cidadão o poder soberano, inclusive de fiscalizar os governantes. Isso rompe o esquema da soberania fundada na representação política e incorpora o equilíbrio entre soberania popular e representação através do poder do governo. A constituição estabelece o controle social sobre a gestão pública em todos os níveis do Estado, inclusive prevendo a irretroatividade da lei para casos de delito de corrupção no art. 123.

A Constituição da Bolívia reconhece um caráter plurinacional do Estado em seu artigo primeiro e não se trata de mero artifício retórico, já que o texto constitucional como um todo torna efetivos os direitos de todos os grupos sociais e étnicos que compõem o Estado Boliviano, como exemplos do plurinacionalismo no texto constitucional têm-se: a inclusão da esfera simbólico-linguística dos diversos povos e nações na dimensão ética de legitimação política do Estado, no artigo 6.II; a incorporação da bandeira do movimento indígena à bandeira vermelha, amarela e verde; o artigo 5 fixa como idiomas oficiais do Estado o castelhano e os 37 idiomas dos povos indígenas.

O texto constitucional estabelece que deve ser garantida uma representação proporcional dos povos nacionais e indígenas nos departamentos que compõem a assembleia legislativa, conforme o artigo 147, II e 145 da constituição. A constituição, no artigo 147.II, também estabelece a possibilidade de criar “circunscripciones especiales indígena originario campesinas” no interior das quais pode realizar-se eleições de parlamentares de acordo com os procedimentos e formas próprias de cada comunidade. E, ainda, prevê o texto constitucional a presença de representantes dos povos indígenas, eleitos pelos seus próprios procedimentos, nas instancias legislativas dos departamentos, assim como em outros níveis territoriais como, por exemplo, no municipal.

Merece destaque também a composição mista do Tribunal Constitucional da Bolívia. O artigo 197.I da constituição regula a composição mista do Tribunal Constitucional, de acordo com a composição plurinacional do Estado. Fazem parte da Corte magistrados provenientes da justiça ordinária e da justiça indígena.

O capítulo quarto (jurisdição indígena originária campesina) do Título III (órgão judicial e Tribunal Constitucional Plurinacional) reconhece o direito dos povos de nações indígenas a ter sua própria jurisdição (artigo 190). A justiça indígena se aplica às relações e fatos jurídicos cujos efeitos se produzem dentro da jurisdição indígena originária campesina (artigo 191.3) e suas decisões devem ser acatadas por toda autoridade pública ou pessoa (artigo 192.I). O último parágrafo do artigo 190 estabelece limites a jurisdição indígena da seguinte maneira: “La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y los derechos establecidos en la presente Constitución”.

A Constituição da Bolívia também foi formulada atentando para uma linguagem de gênero, o que demonstra a preocupação de colocar homens e mulheres em igualdade de direitos. O artigo 15 prevê, dentre outras coisas que “todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad”. E o Estado se arvora na competência de adotar medidas para prevenir, eliminar e sancionar a violência de gênero.

Todos os aspectos identificados na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia demonstram o reconhecimento constitucional da plurinacionalidade e permitem uma convivência das distintas coletividades nacionais no Estado Boliviano.

As Constituições da Venezuela, Equador e Bolívia são instrumentos importantes na busca por um constitucionalismo mais democrático, intercultural e plural. O valor simbólico da constitucionalização de direitos de participação democrática e inclusão de todas as etnias e grupos sociais por si só já representa um avanço. Todavia, é importante buscar a concretização desses textos constitucionais cotidianamente através da luta social e mobilização cidadã. As constituições são resultantes da ação de forças sociais em constante disputa social,

por isso a construção de uma sociedade mais democrática e inclusiva não se encerra no processo constituinte ou na ratificação do texto constitucional.

Nas palavras de Wolkmer,

A constituição em si não só disciplina e limita o exercício do poder institucional, como também busca compor as bases de uma dada organização social e cultural, reconhecendo e garantindo os direitos conquistados de seus cidadãos, materializando o quadro real das forças sociais hegemônicas e das forças não dominantes. Por sintetizar um espaço estratégico e privilegiado de múltiplos interesses materiais, fatores socioeconômicos e tendências pluriculturais, a constituição congrega e reflete, naturalmente, os horizontes do Pluralismo (WOLKMER; FAGUNDES, 2011, p. 373).

Assim, temos que ter em conta que o papel do texto constitucional é de instrumento formal de materialização de direitos que devem ser constantemente perseguidos. O Novo Constitucionalismo Latino Americano tenta romper com a lógica liberal/individualista/colonial/antidemocrática das constituições até então existentes na América Latina. Essas constituições do novo constitucionalismo buscam uma refundação dos Estados a partir da vontade soberana dos atores sociais, devolvendo ao povo seu poder soberano e encontrando uma saída para a crise de legitimidade da democracia representativa através de mecanismos de participação direta dos indivíduos na vida política do seu país. Essas constituições foram formuladas para o povo com a participação do povo, o que representa um avanço significativo na superação do modelo de política exclusivista e comprometida com as elites dominantes e a serviço dos interesses do capital internacional.

O Novo Constitucionalismo Latino Americano possibilita uma convergência política intercultural que empodera o cidadão a ter consciência de seu papel social, seus direitos materiais e possibilidade fática de exercício, por tal razão deve ser estudado e tais experiências difundidas.

#### **4 UM BREVE RESGATE HISTÓRICO COM VISTAS A CONTEXTUALIZAR O CONSTITUCIONALISMO NO BRASIL**

Que tipo de constituições foram formuladas e quais as condicionantes políticas e sociais foram determinantes no constitucionalismo brasileiro são questões fundamentais para a compreensão da nossa atual constituição e os mecanismos de participação contemplados em seu texto.

Embora o Brasil tenha uma história colonial semelhante à dos outros países Latino Americanos, o constitucionalismo brasileiro tomou caminhos diversos das tendências constitucionais dos demais países. Isso se explica historicamente pelas alianças políticas que o Brasil preferiu firmar com Estados Europeus e com os Estados Unidos. Refletir sobre as condicionantes históricas do Constitucionalismo Brasileiro, tendo em conta as condicionantes do Novo Constitucionalismo Latino Americano, já retratadas nesse trabalho, auxilia-nos a entender em que medida há correspondentes ou divergências entre esses fenômenos.

Por tal razão, contemplaremos uma abordagem dos aspectos políticos e sociais brasileiros, desde a colonização até a constituição de 1988, com a preocupação de enfatizar as constituições e a participação cidadã nas alterações político-constitucionais.

A história tradicional do Brasil inicia-se com o “descobrimento”, porém essa vertente histórica eurocêntrica deixa de considerar os povos e suas organizações sociais que existiam antes da vinda do português às terras brasileiras. É com a chegada do colonizador português em terras brasileiras que se inicia um processo de formação de Estado e instituições nos moldes hoje existentes. A da chegada dos portugueses representou para os índios uma verdadeira catástrofe. Egressos de muito longe, com enormes embarcações, os portugueses, e em especial os padres, foram associados na imaginação dos Tupis aos grandes xamãs (pajés). Os brancos eram ao mesmo tempo respeitados, temidos e odiados, como homens dotados de poderes especiais.

Não se pode falar em uma nação indígena e sim grupos diversos, muitas vezes em conflito entre si, o que contribuiu para que os portugueses encontrassem aliados entre os próprios indígenas, na luta contra outros grupos que resistiam. Isso não significa que os índios não tenham resistido fortemente aos colonizadores, sobretudo quando se tratou de escravizá-los, mas serve apenas para demonstrar que os índios também possuíam uma diversidade social. Os índios que se submeteram ou foram submetidos sofreram violência cultural, epidemias e mortes. Do contato com o europeu resultou uma população mestiça na formação da sociedade brasileira. Darci Ribeiro (2006, p. 28), ao escrever sobre as origens do povo brasileiro, relata a nossa matriz Tupi,

Os grupos indígenas encontrados no litoral pelo português eram principalmente tribos de tronco tupi que havendo se instalado uns séculos antes, ainda estavam, desalojando antigos ocupantes oriundos de outras matrizes culturais. Somavam, talvez, 1 milhão de índios, divididos em dezenas de grupos tribais, cada um deles compreendendo um conglomerado de várias aldeias de trezentos a 2 mil habitantes (Fernandes 1949). Não era pouca gente, porque Portugal àquela época teria a mesma população ou pouco mais.

Na escala da evolução cultural, os povos Tupi davam os primeiros passos da revolução agrícola, superando assim a condição paleolítica, tal como ocorrera pela primeira vez, há 10 mil anos, com os povos do velho mundo.

O período que vai da chegada do português às terras brasileiras até a independência do Brasil é chamado de período colonial e se estende de 1500 a 1822. Correspondeu ao período de consolidação da dominação portuguesa no Brasil. A princípio, Portugal não possuía muito interesse pelo Brasil, tendo se limitado a adotar uma política extrativista (de extração inicial de pau brasil), mas a ameaça de espanhóis e franceses motivou a ocupação da colônia através das Capitânicas Hereditárias, cujo objetivo era patrulhar a costa e fixar portugueses na colônia através de concessão não hereditária de terras aos povoadores que vinham com o objetivo de explorar a terra, explorar o trabalho indígena e ocupar a colônia. Por várias razões as capitânicas fracassaram, pelos altos tributos cobrados pela coroa portuguesa, pela falta de recursos, pelos ataques indígenas, pelos desentendimentos internos. O fato é que as capitânicas foram sendo retomadas pela Coroa através de compra, subsistiram enquanto unidade territorial, mas mudaram de caráter, pois passaram a pertencer ao Estado. Inicia-se o Governo Geral com um

passo importante na organização administrativa colonial. Tomé de Souza é escolhido o primeiro Governador-geral e com ele vêm os primeiros jesuítas, com o objetivo de catequizar os índios existentes na Colônia (PRADO JÚNIOR, 2008). Raimundo Faoro (2001, p. 237), relata esse processo em Raízes do Brasil.

O domínio do indígena, sua integração à cultura européia, pareceu à autoridade metropolitana obra do missionário, com a catequese como o "prelúdio da submissão da raça inferior. Após o homem do Evangelho, com ele muitas vezes, aparecia o soldado, e em seguida o colono traficante. O episódio da conversão tinha por desfecho a fazenda agrícola, o engenho, a servidão doméstica". O colono queria o índio convertido em mão-de-obra barata, em escravo, escravo com os sentimentos humildes do bom cristão, modelado pelo missionário. A este desígnio obedecia ao franciscano, menos rígido e menos intransigente que o jesuíta, num sistema de hibridismo cultural e de ascendência do branco. No primeiro contato com a terra virgem, também assim teria pensado o jesuíta, fundado nos processos persuasivos de catequese. A colonização acompanharia a catequese, feitos os índios cristãos e sujeitos ao branco. Não tardam a perceber o engano, fundado em duas hipóteses falsas: a mansidão do indígena e a moderação do colono. O colono quer braços e concubinas, o índio, arrancado de seus costumes, reage com ferocidade contra o branco, rebelde na sua cultura bravia. A solução híbrida não lhes parecerá outra coisa que a barbarização do branco e a degradação do vermelho. O isolamento do índio, entregue a si próprio, somente vinculado ao português por meio de alianças e com a divisão das tribos rivais para equilibrar seu poder, parecer-lhes-á traição ao imperativo missionário.

A Colonização se consolida com o Governo-geral. O Brasil era uma colônia que fornecia ao comércio europeu gêneros alimentícios e minérios de grande importância. A ideia era incentivar a grande propriedade a cultivar produtos exportáveis em grande escala, para tanto faziam uso do trabalho compulsório.

Inicialmente utilizaram a escravidão indígena e depois com a importação de escravos africanos para trabalharem no cultivo da cana de açúcar. A função da colônia era a de contribuir para a autossuficiência da metrópole, eram em áreas reservadas de cada potência colonizadora. Para isso, era necessário estabelecer condições e práticas que afastassem os concorrentes das respectivas colônias.

A sociedade estava dividida de acordo com critérios de pureza de sangue. Impuros eram os cristãos-novos, os negros (mesmo quando livres), os índios e as várias espécies de mestiços. Eles não podiam ocupar cargos de governo, nem receber títulos de nobreza. Somente os brancos europeus estavam aptos a ocupar

cargos na administração colonial. Os cargos eram: Governador-geral, governadores das capitanias, setores administrativos da justiça, fazenda e militar.

A partir da instauração das primeiras instituições e órgão de governo os índios e negros (mesmo libertos), por óbvio, foram excluídos. A estrutura hierárquica da Colônia era: nobreza, clero e povo, modelo transplantado da Europa.

Os ciclos econômicos passaram do ciclo do açúcar, na faixa litorânea, o nordeste representou o primeiro ciclo de colonização. O fumo, no recôncavo baiano. A pecuária, atividade que se iniciou nas proximidades dos engenhos e, em seguida, interiorizou-se. Com a ocupação das terras mais férteis para o cultivo da cana, os criadores também foram se deslocando para interior. A extração de ouro e diamantes foram descobertas após a Espanha encontrar ouro em suas colônias. Todos esses produtos eram exclusivamente enviados à metrópole. Buscava-se impedir ao máximo que navios estrangeiros transportassem mercadorias da colônia, sobretudo para vender diretamente em outros países da Europa. E procurava-se também impedir que mercadorias, em especial as não produzidas na metrópole, chegassem à colônia em navios desses países. Em síntese, buscava-se reduzir os preços pagos na colônia por seus produtos, para vendê-los com maior lucro na metrópole. Buscava-se também obter maiores lucros da venda na colônia, sem concorrência, dos bens por ela importados. No século XVII, a Coroa passa a estabelecer relações comerciais com Inglaterra. A Inglaterra que, em certa medida, posteriormente quebrou a “exclusividade” colonial português (PRADO JÚNIOR, 2008).

O grande desafio colonial sempre foi manter a unidade territorial e conter os movimentos de insurgência. Esses movimentos tornaram-se mais intensos quando grupos da sociedade colonial nascidos na Colônia e até mesmo alguns portugueses que viviam no Brasil, começaram a pensar o Brasil como uma unidade diversa de Portugal. São exemplos dessas rebeliões: A Guerra dos Mascates em Pernambuco (1710), a Inconfidência Mineira, ambas motivadas pela insatisfação com o tratamento dado à colônia e com o objetivo independentista. Esses movimentos foram fortemente sufocados e a independência não veio por meio da mobilização popular, mas, anos depois, por acordos políticos das elites. A

independência sofreu um atraso em função da vinda da família real ao Brasil (AB'SABER, 2007).

Em 1807 a família real foge da Europa em razão da invasão Napoleônica. A guerra entre franceses e ingleses teve consequências para Portugal que era parceiro econômico inglês. Napoleão invade a Península Ibérica e chega a Portugal. A família real foge para o Brasil com a proteção dos navios ingleses. Com isso, todo um aparelho e estrutura de Estado vêm para o Brasil, ocorrendo uma reviravolta nas relações colônia/metrópole.

Ao chegar ao Brasil, Dom João decretou a abertura dos portos às nações amigas, ou seja, a Inglaterra. Esse ato colocou fim ao sistema colonial. A partir daquele momento, a colônia passou a ter mais importância econômica que a metrópole. Como os portos portugueses estavam ocupados pelos franceses, não restava outra saída a Portugal. Era melhor abrir os portos brasileiros e continuar a receber os tributos ingleses. A instalação de manufaturas também foi autorizada, dando início às primeiras indústrias. A vinda da família real deslocou definitivamente o eixo da vida administrativa da Colônia para o Rio de Janeiro e alterou as relações internacionais do Brasil e as relações colônia/metrópole. Esse foi o caminho sem volta da independência (AB'SABER, 2003).

A independência do Brasil de Portugal se deu por um contexto político interno e externo. Do ponto de vista da política externa em 1820 ocorre em Portugal uma revolução liberal motivada pela crise política, causada pela ausência do rei, e uma crise econômica, resultante da liberdade de comércio de que gozava o Brasil. Os portugueses exigiram a volta do rei à metrópole e propuseram a criação de uma constituição que tratasse com mais rigor a relação com as colônias, inclusive com o Brasil. Os comerciantes brasileiros ajustados aos interesses do livre comércio com a Inglaterra se puseram descontentes com a ideia de perder o status que haviam adquirido, pois essa foi uma experiência em que a colônia pode abrir seus portos ao comércio exterior e as elites brasileiras estavam insatisfeitas com o retrocesso que o retorno de D. João VI a Portugal poderia causar aos seus interesses. Os negócios de exportação de açúcar, café e tráfico de escravos deveriam ser mantidos para assegurar os lucros dos setores dominantes da colônia, especialmente os que se

concentravam no Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (PRADO JÚNIOR, 2008).

Com receio de perder o trono, em abril de 1821, Dom João retorna a Portugal, mas deixa no Brasil Dom Pedro. A coroa portuguesa exige o retorno de Dom Pedro que se nega a retornar, em 09 de janeiro de 1822 (dia do fico), graças aos acordos firmados com a elite brasileira representada no “partido brasileiro”. Com isso as tropas portuguesas se negam a jurar fidelidade a Dom Pedro e partem do Rio de Janeiro, surge daí a necessidade de construção de um exército brasileiro e um novo ministério, cuja chefia foi dada a José Bonifácio de Andrade e Silva. Daí à independência era um caminho rápido e sem volta. Em razão de mais uma ordem de retorno a Portugal, Dom Pedro proclama a independência e se torna imperador, Dom Pedro I, em 07 de setembro de 1822.

Com a independência abre-se o debate de eleições indiretas e da convocação da constituinte. Encerra-se o período colonial e o Brasil se torna independente de Portugal sem que nada ocorra de diferente nas vidas dos brasileiros que não participaram em nada dessa decisão tomada pelas elites políticas e econômicas com o futuro imperador. A transição do período colonial para o império se deu avesso ao conhecimento ou participação do povo. A independência do Brasil não representou uma ruptura, mas uma acomodação de interesses das elites econômicas brasileiras e da Inglaterra.

Após a declaração de independência inicia-se a guerra de independência, com o apoio dos governos locais, o que se consolidou com relativa facilidade. A Inglaterra reconheceu a independência, já que o Brasil era seu terceiro maior mercado consumidor e o Brasil contrai empréstimo com a Inglaterra para pagar a Portugal a sua independência. A independência do Brasil sequer resultou em qualquer mudança significativa do ponto de vista social e econômico ou da forma de governo. Como já mencionamos nesse trabalho, o Brasil foi a única colônia latino americana que manteve o sistema monárquico, todas as demais colônias tornaram-se repúblicas. Entretanto, enquanto o Brasil lutava para manter a unidade territorial, as demais ex-colônias do continente fragmentaram-se.

A política externa brasileira não dialogava com a América Latina, as relações diplomáticas e comerciais se davam com a Inglaterra e Estados Unidos. O Brasil não aderiu ao ideal união da América Latina (Pan-americanismo ou Bolívarismo), incentivados por Simón Bolívar, não compareceu ao Congresso do Panamá convocado para esse fim, em razão de sua aproximação com a Inglaterra e Estados Unidos, o que, em parte, frustrou os ideais de Bolívar e fez fracassar o Congresso.

O debate político no ano seguinte à independência concentrou-se na aprovação de uma constituinte. Em realidade, essa ideia já estava em andamento antes da independência, porém depois se tornou um assunto na ordem do dia.

Em maio de 1823 a constituinte começou a se reunir no Rio de Janeiro. A assembleia constituinte nasceu com um vício congênito, pois o Decreto que a convocou também a denominava legislativa. Assim, a constituinte era também legislador e nessa condição se ocuparam de fazer leis ordinárias, que tiveram preferência e preencheram o tempo das sessões, e ainda votar o texto constitucional (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

Dom Pedro possuía um poder paralelo à constituinte, pois recebeu o título de Defensor Perpetuo do Brasil, que, por vezes, limitava e controlava os trabalhos da assembleia constituinte. Na abertura dos trabalhos, o imperador jurou defender a constituição “se fosse digna do Brasil e dele”, que taxativamente aclarava o seu patriarcalismo constituinte.

[...] como Imperador Constitucional, e mui especialmente como Defensor Perpetuo desse Império, disse ao povo no dia 1o de dezembro do ano próximo passado, em que fui coroado e sagrado, que com minha espada defenderia a Pátria, a Nação e a Constituição, se fosse digna do Brasil e de mim. Ratifico hoje mui solenemente perante vós esta promessa, e espero que me ajudeis a desempenhá-la, fazendo uma Constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão, e não pelo capricho, que tenha em vista somente a felicidade geral, que nunca pode ser grande sem que esta Constituição tenha bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado, que são as verdadeiras para darem uma justa liberdade aos povos, e toda a força necessária ao Poder Executivo (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 47-48).

O que o condicional imposto por Dom Pedro à constituinte deixou claro é que era do imperador a última palavra. Logo começaram a existir choques de interesses entre Dom Pedro e os constituintes, que buscavam conter os poderes do imperador, como: impedir que ele tivesse o poder de dissolver a futura câmara dos deputados, impedir o seu poder de veto absoluto, ou seja, de negar a validade de lei aprovada pelo legislativo.

Essas divergências e disputas de poder fizeram o imperador dissolver a Assembleia Constituinte com o apoio dos militares e em seguida deveria convocar nova constituinte, porém seu Conselho de Estado (formado por 10 membros: João Severiano Maciel da Costa, Luiz José Carvalho e Melo, Clemente Ferreira França, Mariano José Pereira da Fonseca, Francisco Vilela Barbosa, Barão de Santo Amaro, Antônio Luiz Pereira da Cunha, Manoel Jacinto Nogueira da Gama e José Joaquim Carneiro de Campos) formulou a constituição de 1824 (FAUSTO, 1995). A primeira constituição foi elaborada de cima para baixo, sem a participação do povo. Os indivíduos considerados cidadãos à época eram os brancos e mestiços com poder econômico. Os escravos eram considerados propriedade, portanto, coisificados e alijados de direitos de cidadania.

A primeira constituição dividiu o poder legislativo em câmara e senado, sendo o último vitalício e escolhido pelo imperador em listas tríplices. O voto era indireto e censitário, só podendo ser votados os cidadãos católicos com renda mínima anual de 400 mil reis. O país dividido era em províncias, cujos governos eram escolhidos pelo imperador. Foi criado o conselho de Estado e o Poder Moderador. O conselho de Estado, órgão que assessorava o imperador, deveria ser ouvido em casos de negócios graves e medidas gerais da pública administração. O conselho era composto por cidadãos com renda não inferior a 800 mil reis, dotadas de “saber, capacidade e virtude” e maiores de 40 anos. O poder moderador permitia ao titular moderar as disputas entre os poderes, buscando “a vontade e o interesse nacional”; tal poder foi teorizado pelo escritor francês Benjamin Constant. O que ocorreu é que Dom Pedro I era o titular do poder executivo e o moderador o que o fez concentrar todos os poderes em si. Na prática, não havia separação de poderes já que ele nomeava senadores e intervinha a qualquer momento no legislativo fazendo uso da prerrogativa do poder moderador (BONAVIDES; ANDRADE 2002).

O constitucionalismo Brasileiro no período imperial, assim como os demais países da América Latina, inspirava-se nas ideias liberais, com a diferença que todas as ex-colônias Latino-americanas se tornaram repúblicas após a independência, menos o Brasil. Isso se deu também pela necessidade de “garantir o processo de separação de Portugal com o mínimo de traumas e de violência”. A constituição teve o papel importante de consolidar o processo de independência (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

A insatisfação com a exploração metropolitana era latente, o que ocasionou uma importante revolta em Pernambuco, que já defendia ideias republicanas desde antes da independência. Em 1817 ocorreu a Revolução Pernambucana fruto do descontentamento com a exploração econômica e com os privilégios concedidos aos portugueses. O movimento contou com apoio de militares, proprietários rurais, juizes, artesãos, comerciantes e um grande número de sacerdotes. A revolução ganhou corpo na cidade de Recife contando com a participação de Cipriano Barata e Frei Caneca que utilizavam os jornais “Sentinela da Liberdade” e “Tífis Pernambucano”. Cipriano Barata foi preso e enviado para o Rio de Janeiro, onde se manteve no cárcere até 1830. Os revolucionários implantaram um governo provisório em Recife e proclamaram a República, estabelecendo a igualdade de direitos e a tolerância religiosa, mas sem tocar no problema da escravidão. As tropas portuguesas ocuparam Recife, em maio de 1817, prenderam e executaram os líderes da rebelião (FAUSTO, 1995).

Pernambuco também foi palco de outro movimento insurrecionista no início do período colonial, a Confederação do Equador. Em 1824, foi proclamada pelo Manoel de Carvalho que, insatisfeito com a nomeação de um governador indesejado, enviou um ofício para o Secretário de Estado Americano solicitando remessa de apoio militar que deveria ser enviada a cidade do Recife. A confederação do Equador deveria reunir sob a forma federativa as províncias de Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Piauí e Pará. Era um movimento urbano e popular, que não resistiu militarmente às tropas do governo. Em 1824, os revolucionários foram duramente punidos, sendo condenados à morte. Frei Caneca foi fuzilado. Entretanto, as ideias libertárias e republicanas continuaram a motivar outras rebeliões (NEVES, 2011).

Se em 1824 D. Pedro I domina a cena política, dissolve a constituinte e baixa uma constituição, sete anos depois o imperador abdica o trono em favor de seu filho. Nesse intervalo de tempo ocorreram problemas internos e externos que levaram ao abandono do cargo pelo imperador. Na política externa, o Brasil se envolveu em uma guerra com a Argentina na qual disputava a Província Cisplatina, o que foi um desastre militar e financeiro para o Brasil, tendo a Inglaterra mediado o conflito que possibilitou o surgimento do Uruguai como país independente e a livre navegação do Rio da Prata. A guerra provocou o impopular recrutamento da população através da força e o imperador ainda contratou tropas no exterior. Os gastos militares agravaram problemas econômicos, embora as exportações aumentassem, a Inglaterra impôs um acordo econômico de tarifa privilegiada de 15% sobre a entrada de produtos. O Banco do Brasil entrou em dificuldades, pois D. João, antes de regressar a Portugal, retirou todo o ouro nele depositado, levando-o à inflação e ao seu fechamento em 1829 (FAUSTO, 1995).

Politicamente o país estava dividido entre liberais e conservadores, os primeiros defensores da propriedade com liberdade constitucional para garanti-las, os últimos eram absolutistas.

Em 1830, a queda de Carlos X na França e a instauração de uma monarquia liberal refletiu no Brasil e nesse contexto de crise política aliada a crise econômica D. Pedro I foi forçado a abdicar do trono em favor do seu filho que contava com cinco anos de idade. D. Pedro I parte para a Inglaterra na expectativa de recuperar o trono Português (SILVA, 2011).

A partir daí inicia-se o período regencial, no qual o país foi regido por figuras políticas até a maioridade antecipada do imperador. Foi um dos períodos mais agitados porque estava em jogo a unidade territorial do país, já que os debates giravam em torno da centralização ou descentralização do poder, do grau de autonomia das províncias e da organização das forças armadas.

Nessa época ocorrem revoltas provinciais, cada uma delas, resultava em realidades específicas provinciais ou locais, dentre as quais podemos enumerar: a Guerra dos cabanos em Pernambuco em 1832 e 1835, a Cabanagem no Pará

(1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838), a Balaiada no Maranhão (1838-1840) e a Farroupilha no Rio Grande do Sul (1836-1845). As revoltas decorriam das queixas das províncias contra a centralização monárquica desse período (FAUSTO, 1995).

As reformas realizadas pelos regentes no período tinham o objetivo de adotar práticas liberais que fugissem ao absolutismo. Entretanto, as elites dominantes não chegavam a um acordo sobre qual o modelo institucional mais conveniente para seus interesses. As reformas institucionais do período consistiram em diminuir as atribuições da monarquia. Um ato institucional de 1834 alterou a constituição prevendo que o poder moderador não poderia mais ser exercido e suprimiu o Conselho de Estado. Os presidentes das províncias continuaram a ser designados pelo governo central, mas foram criadas as Assembleias Provinciais.

Enquanto as rebeliões agitavam o país, apareciam os dois grandes partidos políticos imperiais o liberal e o Conservador. Não diferiam essencialmente, havia uma máxima no império que dizia que “nada mais conservador que um liberal no poder” o que demonstrava que não havia uma ideologia partidária, tão somente defesa de interesses oligárquicos. Não se nega, entretanto, o papel do partido liberal em pressionar os imperadores por mudanças, mas essas mudanças atendiam aos interesses próprios dessas elites. Assim, o jogo político mantinha o povo afastado de decisões importantes.

Os liberais propõem a ascensão de D. Pedro II ao trono, como medida de centralização política do país. O Congresso antecipa da maioria do rei Dom Pedro II que assumiu aos 14 anos o trono do Brasil, em julho de 1840.

Todavia, a preocupação com a restauração do poder moderador, fez as elites articularem o decreto criando o cargo de presidente do conselho de ministros, o que guardava certa correspondência com o parlamentarismo. Isso não tinha amparo na a Constituição de 1824, que não era parlamentarista; pelo contrario, o poder executivo era chefiado pelo imperador que escolhia seus ministros (SILVA, 2011).

O Segundo Reinado foi marcado pela exitosa manutenção da unidade territorial do Brasil, sufocando de conflitos pela força e pela habilidade. Na economia, o café representou o principal produto de exportação, graças ao do tráfico de escravos que se mantinha em razão da demanda da lavoura do café. Os negros foram a mão de obra predominante no período imperial. Eram retirados de seus países de origem, provinham de diferentes regiões e culturas, foram desenraizados do seu meio, separados arbitrariamente de seus parentes e lançados em um território estranho, o que limitava suas possibilidades de insurgência coletiva, como nos explica Darci Ribeiro (2006, p. 102-103):

Os negros do Brasil, trazidos principalmente da costa ocidental da África, foram capturados meio ao acaso nas centenas de povos tribais que falavam dialetos e línguas não inteligíveis uns aos outros. A África era, como ainda hoje o é, em larga medida uma imensa Babel de línguas. Embora mais homogêneos no plano da cultura, os africanos variavam também largamente nessa esfera. Tudo isso fazia com que a uniformidade racial não correspondesse a uma unidade linguístico cultural, que ensejasse uma unificação, quando os negros se encontram submetidos todos à escravidão. A própria religião, que hoje, após ser trabalhada por geração e gerações, constituiu-se uma expressão da consciência negra, em lugar de unifica-los, então, os desunia. Foi até utilizada como fator de discórdia, segundo confessa o conde dos Arcos.

A diversidade linguística e cultural dos contingentes negros introduzidos no Brasil, somada a essas hostilidades recíprocas que les traziam da África e à política de evitar a concentração de escravos oriundos de uma mesma etnia, nas mesmas propriedades, e até nos mesmos navios negreiros, impediu a formação de núcleos solidários que retivessem o patrimônio cultural africano.

Encontrando-se dispersos na terra nova, ao lado de outros escravos, seus iguais na cor e na condição servil, mas diferentes na língua, na identificação tribal e frequentemente hostis pelo referido conflito de origem, os negros foram compelidos a incorporar-se passivamente no universo cultural da nova sociedade. Dão, apesar das circunstâncias tão adversas, um passo adiante dos outros povoadores ao aprender o português com que os capatazes lhes gritavam e que, mais tarde, utilizariam para comunicar-se entre si. Acabaram conseguindo aporuguesar o Brasil, além de influenciar de múltiplas maneiras as áreas culturais onde mais se concentraram, que foram o nordeste açucareiro e as zonas de mineração do centro do país. Hoje, aquelas populações guardam uma flagrante feição africana na cor da pele, nos grossos lábios e nos narigões fornidos, bem como em cadências e ritmos e nos sentimentos especiais de cor e de gosto.

Após fazer sua revolução industrial a Inglaterra tinha todo interesse na abolição da escravatura, pois necessitava de mercados consumidores para seus produtos, o que era dificultado pelo trabalho escravo, e pressionava o Brasil nesse sentido. Entretanto, as lavouras cafeeiras do Vale do rio Paraíba ainda dependiam

do trabalho escravo e os produtores estavam convencidos de que o fim do tráfico de escravos, a curto prazo, provocaria um colapso na sociedade brasileira.

A extinção da escravatura foi conduzida de maneira gradual até 1888. A maior controvérsia foi a Lei do Ventre Livre, em 1871, que declarava livres os filhos de mulher escrava nascidos após a lei, os quais se manteriam em poder dos senhores de suas mães até os oito anos. A partir dessa idade, os senhores podiam optar entre receber do Estado uma indenização ou utilizar os serviços do menor até completar 21 anos. Em 1885 ocorreu a aprovação da Lei dos Sexagenários, também chamada de Lei Saraiva- Cotejipe, que concedia liberdade aos cativos maiores de sessenta anos e estabelecia normas para a libertação gradual de todos os escravos, mediante indenização. Em 13 de maio de 1888 pela Princesa Isabel, que se encontrava na regência do trono, assinou a Lei Áurea. A situação dos escravos se manteve terrível, passaram de escravos a abandonados à própria sorte (AB'SABER, 2003).

A abolição da escravatura não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante, nas áreas regionais mais dinâmicas da economia, e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior, perigoso, vadio e propenso ao crime, mas útil quando subserviente. Realidade que se reproduz até os dias atuais.

De 1870 a 1889 a monarquia enfrenta graves crises, motivada pelo descontentamento do Exército com D. Pedro II e a articulação política dos produtores de café de São Paulo, descontentes com a abolição. O episódio de 15 de novembro da proclamação da República resultou da iniciativa quase exclusiva do Exército, que deu um decisivo impulso para apressar a queda da Monarquia. O ideal republicano era defendido principalmente nas grandes cidades, por profissionais liberais e jornalistas. Os republicanos associavam a República à maior representação política dos cidadãos, às garantias individuais, à federação, ao fim do regime escravista (CARVALHO, 1987).

A cidade do Rio de Janeiro, capital Federal, durante os anos da República vivenciou muitas transformações sociais, políticas, culturais em grande medida impulsionadas pela mudança de regime político. Na década que precedeu a república, houve grande crescimento populacional, tendo quase que dobrado o número de habitantes. Isso se deveu ao fluxo da imigração, tantos de estrangeiros, como de população ex-escrava, beneficiada da lei Áurea. Os negros migravam para as grandes cidades em busca de mercado de trabalho livre, tendo engrossado a massa de desempregados e subempregados. O aumento populacional não veio acompanhado de melhora na infraestrutura das cidades e as pessoas habitavam locais insalubres, faltava água, saneamento, higiene, o que ocasionou surtos endêmicos graves como: epidemias de varíola, febre amarela, malária e tuberculose, com altos índices de mortalidade. Por tal razão, o governo atuou violentamente nos programas de vacinação, o que ocasionou a revolta da vacina. Em 1904, a lei da vacinação obrigatória previa que os agentes governamentais invadissem as casas dos cidadãos, podendo tocar os braços e coxas de suas mulheres e filhas, ameaçando a honra dos cidadãos, o que foi violentamente interrompido pela população. Embora houvesse uma ideologia de apoio ao Republicanismo, esse era limitado aos intelectuais, jornalistas e profissionais liberais que viviam nas grandes cidades. A maioria da população, sequer entendeu o que estava acontecendo (CARVALHO, 1987).

Novamente transição política importante foi negociada pelas elites e o povo sequer compreendeu. A passagem da monarquia para a república não trouxe nenhuma modificação social, nem sequer foi sentida pelos moradores do Rio de Janeiro, capital do império. O povo não sabia o que estava acontecendo durante a proclamação da República.

Alguns anos mais tarde, depois de assistir aos acontecimentos que cercaram a proclamação da República, o representante francês, Blondel, observou que o povo do Rio, “antes surpreso que entusiasmado, não pode compreender o que se passa”. Dois dias mais tarde o ex-embaixador Amelot, escrevendo em Paris, tentaria explicar ao ministro dos Assuntos Estrangeiros as razões da total ausência de reação popular ao “*coup de caserne*”: “No Rio não há nem povo, nem operários, nem artífices, [apenas] alguns grupos de pessoas de cor, fáceis pretorianos cujas aclamações se compram a baixo preço”. Outra não era a impressão de Adam, o representante inglês. Comentando boatos sobre possível restauração monárquia em maio de 1891, afirmava que qualquer mudança iria depender da intervenção militar, pois “o grosso da população não se interessa por

política”. Os militares, continuava, poderão impor qualquer governo que o povo o aceitará “com submissão como aceitou a República em novembro de 1889” (CARVALHO, 1987, p. 67).

Embora pareça um relato preconceituoso de europeus para com a população brasileira. E era. Entretanto, também possuía seu fundo de verdade. Eram observações de europeus que estavam surpresos pela ausência de participação do povo na vida pública. Talvez suas cabeças europeias, pós-revolucionárias, olhassem com espanto essa falta de reação. Mas essa não era uma análise apenas dos estrangeiros, segundo José Mauricio de Carvalho (1987, p. 68-69), o jornalista Aristides Lobo diz “[...] o povo teria assistido ‘bestializado’ à proclamação da república, sem entender o que se passava”. E continua o autor:

A opinião de Aristides Lobo foi repetida dois anos após a proclamação da República por outro intelectual profundamente engajado na propaganda e depois no esforço de consolidação do novo regime. Em crônica de 14 de setembro de 1891 no Jornal do Commercio, Raul Pompéia reclamou da apatia cívica do povo do Rio de Janeiro. Em todos os países, disse ele, a capital é o coração do organismo nacional, o centro da vitalidade cívica. Não era assim na capital do Brasil. Quem observa o Brasil diria que ele está morto, pois “o espírito público do Rio de Janeiro é um ausente”. Foi preciso que a república introduzisse as paradas de tropas para salvar o decoro cívico nas festas nacionais. Uma semana mais tarde, Raul Pompéia continuou se queixando da indiferença fluminense pelos negócios da municipalidade, indiferença só quebrada quando se sentiam atingidos diretamente na algibeira. E dizia com amargura: “Desenganem-se os idealistas: o povo fluminense não existe. [...] Dirão que o povo fluminense fez a agitação abolicionista e a agitação republicana [...] o povo não fez nada disso Um grupo de homens denodados, bastante ativo e certo, para parecer a multidão, fez movimento abolicionista e movimento Republicano no Rio de Janeiro. Em volta desses campeões devotados acercavam-se curiosos; e foi só” (CARVALHO, 1987, p. 67-68).

A república não obteve o apoio do setor pobre da população, sobretudo dos negros. Essa parcela pobre da cidade foi marginalizada com as obras de modernização do Rio de Janeiro, foram empurradas para a periferia e para os morros. O processo de modernização tinha como referencial a cidade de Paris, já que a elite política se espelhava na Europa. O Rio Reformado circulava o mundo da *Belle époque*, onde todos eram fascinados pela Europa e envergonhados do Brasil pobre e negro. A busca do referencial era do europeu branco e civilizado.

Existia uma república oficial e uma “república do cortiço” uma república paralela onde as pessoas viviam coletivamente e se uniam em torno de um inimigo

comum que era a polícia. Aloisio de Azevedo retrata bem esse núcleo social em “O cortiço”, romance no qual descreve o cortiço de Botafogo com mais de 400 casas, uma pequena república onde havia vida própria, leis próprias, onde as pessoas trabalhavam, divertiam-se e festejavam.

Cada grupo social ou étnico tinha vida coletiva entre si, mas não havia um sentimento de pertencimento à República Oficial.

No entanto, havia no Rio de Janeiro um vasto mundo de participação popular. Só que este mundo passava ao largo do mundo oficial da política. A cidade não era uma comunidade no sentido político, não havia o sentimento de pertencer a uma entidade coletiva. A participação que existia era de natureza antes religiosa e social e era fragmentada. Podia ser encontrada nas grandes festas populares como as da Penha e da Glória, e no entrudo; concretizava-se em pequenas comunidades étnicas, locais ou mesmo habitacionais; um pouco mais tarde apareceria nas associações operárias anarquistas. Era a colônia portuguesa, a inglesa; eram as colônias compostas por imigrantes dos vários estados; era a Pequena África da Saúde, formada por negros da Bahia, onde, sob a matriarcal proteção Tia Ciata, se gestava o samba carioca e o moderno carnaval (CARVALHO, 1987, p. 29).

Os partidários da República liberal urgentemente convocaram uma Assembleia, preocupados com a possibilidade de uma semiditadura sob o comando pessoal de Deodoro. A proclamação da República aproximou o Brasil dos Estados Unidos, mas foi recebida com restrição pela Inglaterra e Europa. Era necessária uma Constituição para garantir o reconhecimento da República. Assim, uma comissão de cinco pessoas foi encarregada de redigir projeto de Constituição e submetê-lo à profunda revisão de Rui Barbosa, então ministro da fazenda. A seguir, o projeto seguiu para a apreciação da Constituinte, que, após discussões e algumas emendas a promulgou em 24 de fevereiro de 1891 (FAUSTO, 1995).

A primeira Constituição da República inspirou-se no modelo norte-americano, consagrando a República Federativa liberal. A autonomia dos Estados (antigas províncias) estava contemplada no artigo 65, § 2º da Constituição que previa caber aos Estados poderes e direitos que não lhes fossem negados por dispositivos do texto constitucional. Desse modo, os Estados ficaram implicitamente autorizados a exercer atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias. Tais atribuições eram do interesse dos

grandes Estados e, sobretudo, de São Paulo. Com a possibilidade de contrair empréstimos no exterior o governo paulista poderia colocar em prática os planos de valorização do café. Uma atribuição importante para os Estados exportadores, e, portanto, para São Paulo - foi a de decretar impostos sobre a exportação de suas mercadorias. Desse modo, eles garantiam uma importante receita que possibilitava o exercício da autonomia. Os Estados ficaram também com a faculdade de organizar uma justiça própria (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

A União ficou com os impostos de importação, com os direitos de criar bancos emissores de moeda, de organizar as forças armadas nacionais etc. Ficou ainda com a faculdade de intervir nos Estados para restabelecer a ordem, para manter a forma republicana federativa. A Constituição estabeleceu os três poderes - o Executivo, o Legislativo e o Judiciário -, "harmônicos e independentes entre si". O Poder Executivo passou a ser exercido por um presidente da República, eleito por um período de quatro anos. No Legislativo, dividido em Câmara e Senado desde o império, os senadores deixaram de ser vitalícios. Os deputados seriam eleitos em cada Estado, em número proporcional ao de seus habitantes, por um período de três anos. Os senadores teriam um mandato de nove anos e cada Estado e o Distrito Federal passaram a ser representados por três senadores.

Os projetos de lei poderiam ser propostos tanto na Câmara como no Senado. No caso de aprovação, eram encaminhados à sanção do presidente da República. Caso fosse negada, o projeto voltava ao Congresso, que poderia aprová-lo, mesmo sem a assinatura do presidente da República, desde que obtivessem dois terços de votos favoráveis dos membros presentes à reunião na qual se examinasse o veto presidencial.

A Constituição estabeleceu o sistema presidencialista de governo. Os ministros se tornaram pessoas de confiança do presidente, que poderia nomeá-los e demiti-los livremente. Para proceder às eleições, fixou-se o sistema do voto direto e universal, ou seja, suprimiu-se o censo econômico. Foram considerados eleitores todos os brasileiros maiores de 21 anos, excluídos os analfabetos, os mendigos, os praças militares. A Constituição não fez referência às mulheres, mas considerou-se implicitamente que elas estavam impedidas de votar. Excepcionalmente, os

primeiros presidente e vice-presidente da República seriam eleitos pelo voto indireto da Assembleia Constituinte, transformada em Congresso comum.

O texto constitucional consagrou o direito dos brasileiros e estrangeiros residentes no país à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Extinguiu a pena de morte.

Estado e Igreja passaram a serem instituições separadas. Deixou assim de existir uma religião oficial no Brasil. Importantes funções, até então monopolizadas pela Igreja Católica, foram atribuídas ao Estado. A República só reconheceria o casamento civil, e os cemitérios passaram às mãos da administração municipal. Neles seria livre o culto de todas as crenças religiosas. Uma lei veio completar, em 1893, esses preceitos constitucionais, criando o registro civil para o nascimento e o falecimento das pessoas.

As medidas retratavam a convicção laica dos republicanos, a necessidade de apaziguar os conflitos entre o Estado e a Igreja e o objetivo de facilitar a integração dos imigrantes. Os imigrantes alemães eram em sua maioria protestantes luteranos. Outra medida destinada a integrar os imigrantes foi a grande naturalização, por meio da qual, tornaram-se cidadãos brasileiros os estrangeiros que, achando-se no Brasil a 15 de novembro de 1889, não declarassem, dentro de seis meses após entrar em vigor a Constituição, o desejo de conservar a nacionalidade de origem (FAUSTO, 1995).

A chamada primeira República vai de 1889 a 1930 correspondeu ao período que vai da proclamação da República até a revolução de 1930. Caracterizou-se politicamente como uma República liberal. Esse período recebeu as designações de: República Velha, República oligárquica, República dos “Coronéis”, República do “Café-com-leite” (SCHWARCZ, 2011).

O período entre 1889 e a posse da presidência por Prudente de Moraes, em 1894, militares ocuparam a Presidência República. O primeiro foi Marechal Deodoro da Fonseca, presidente interino desde a Proclamação da República e eleito após a aprovação da Constituição de 1891. Deodoro da Fonseca renunciou em

1891, quando o vice-presidente Marechal Floriano Peixoto assumiu a presidência até 1894, encerrando o período conhecido como República da Espada (SCHWARCZ, 2011).

A República oligárquica o do “café-com-leite” representou a aliança entre São Paulo e Minas que dominou a política nacional. As indicações para presidentes alternavam-se entre São Paulo e Minas Gerais, principais produtores de café e leite, respectivamente. Esse foi o ápice da ordem oligárquica. Para manter essa alternância, o presidente Campos Sales (1898-1902) realizou acordos políticos, a política dos governadores, que proporcionou apoio regional ao poder executivo federal e fortaleceu os coronéis das oligarquias regionais. Essa aliança colaborou para o surgimento do coronelismo, que foi uma prática política no interior do Brasil até o século XX (CARVALHO, 2011).

Pode-se imaginar que era possível ao povo quebrar esse domínio oligárquico através do voto. Todavia, o voto não era obrigatório e o povo, em regra, encarava a política como um jogo entre os grandes ou uma troca de favores. Nas eleições para presidente os partidos estaduais se acertavam, lançando candidaturas únicas. Os candidatos de oposição não tinham qualquer possibilidade de êxito, o que aumentava o desinteresse pela política. Os resultados eleitorais não espelhavam a realidade. O voto não era secreto e a maioria dos eleitores estava sujeita à pressão dos chefes políticos ou “coronéis”, a quem deveriam obedecer. Além disso, as fraude eleitorais eram frequentes por meio da falsificação de atas, votos de pessoas mortas, votos de estrangeiros etc. Essas distorções eram frequentes, representando o prolongamento de um quadro que vinha da Monarquia.

Na economia, o período foi marcado pela crise do café e o auge da produção da borracha. O crescimento da industrialização não suportou a crise pela qual passava a produção do café, que teve seu golpe final com a crise econômica mundial capitalista de 1929 (PRADO JÚNIOR, 2008).

Um fenômeno importante do período foi a urbanização. Todas as cidades cresceram, mas o maior crescimento se deu na capital do Estado de São Paulo, graças ao afluxo de imigrantes. No período entre guerras a migração foi intensa para

o Brasil. O país recebeu milhões de europeus e asiáticos que migraram para as Américas em busca de oportunidade de trabalho e ascensão social. A cidade de São Paulo oferecia oportunidades de trabalho no comércio de rua, nas fabriquetas de fundo de quintal, aos profissionais liberais. Era possível obter emprego nas fabricas ou no serviço doméstico.

Também ocorreram conflitos sociais como a Guerra de Canudos, entre 1896 e 1897 (FAUSTO, 1995), a Revolta da Vacina em 1904 (CARVALHO, 1987).

Novas classes sociais surgiram e se fortaleceram em busca de representação política. Greves operárias foram realizadas e duramente reprimidas. A burguesia industrial entrava em conflito com a política econômica voltada preferencialmente à agricultura. Os quadros médios das Forças Armadas também apresentavam insatisfação com o controle político pelas oligarquias rurais.

O resultado foi uma instabilidade crescente dos acordos políticos que caracterizaram a Primeira República, e a insatisfação no seio do exército proporcionou a aproximação de vários grupos estaduais que se opunham à política do Governo Federal. As revoltas tenentistas no Rio Grande do Sul, em 1923, e em São Paulo, em 1924, somadas à insatisfação das oligarquias com a eleição de Júlio Prestes, em 1930, levaram ao impedimento do presidente eleito e, com um golpe militar, teve fim a Primeira República.

Em 1930 as oligarquias de Minas Gerais e São Paulo entraram em confronto político, pois era a vez de Minas Gerais indicar o candidato à presidência e os Paulistas indicaram a candidatura de Júlio Prestes. Descontentes, os mineiros apoiaram a candidatura do opositor, o gaúcho Getúlio Vargas, à época governador do Rio Grande do Sul.

As eleições transcorreram com muitos indícios de fraude eleitoral e o candidato de São Paulo, Júlio Prestes, venceu a eleição, o que gerou uma insatisfação da elite mineira, do Rio Grande do Sul e da Paraíba, eis que o candidato a vice-presidente era o paraibano João Pessoa. Havia uma conspiração de golpe se desenvolvendo, face o desagrado com as eleições, quando, em 26 de julho, João

Pessoa foi assassinado em uma confeitaria em Recife por João Dantas, um de seus adversários políticos, a partir daí a figura de João Pessoa torna-se mártir da revolução que ganha força (SCHWARCZ, 2011).

A Crise Econômica de 1929, “A Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque”, atingiu fortemente a economia brasileira, gerando desemprego, o que contribuiu para o clima de descontentamento popular com o governo de Washington Luiz.

Os conflitos e forte insatisfação popular em várias regiões do Brasil gerou preocupação em setores militares de alto comando, que enxergavam a possibilidade de uma guerra civil no Brasil. A situação do presidente Washington Luiz era crítica, mas não havia de sua parte interesse em renunciar o mandato, até que chefes militares do Exército e Marinha depuseram o presidente, instalaram uma junta militar que, em seguida, transferiu o poder para Getúlio Vargas.

O Golpe de 1930 encerrou o domínio das oligarquias no poder. Getúlio Vargas governou o Brasil de forma provisória entre 1930 e 1934 (governo provisório). Em 1934, foi eleito pela Assembleia Constituinte como presidente constitucional do Brasil, com mandato até 1937. Em seguida, deu um golpe, apoiado pelos militares, permaneceu no poder até 1945, período conhecido como Estado Novo (FAUSTO, 1995).

Vargas chegou a Presidência da República em outubro de 1930 e permaneceu por quinze anos. Inicialmente como chefe de um governo provisório; em seguida, como presidente eleito pelo voto indireto; e, por fim, como ditador. Foi deposto em 1945 e voltou à presidência pelo voto popular em 1950, não chegando a completar o mandato, pois se suicidou em 1954.

Em novembro de 1930, ele assumiu o Poder Executivo e o Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador eleito de Minas Gerais, foram afastados e, em seus lugares, nomeados interventores federais. Em agosto de 1931, o “Código dos Interventores” previu normas de subordinação dos governos

locais ao poder central. Os Estados ficaram proibidos de contrair empréstimos externos sem autorização do Governo Federal, nem poderiam dotar as polícias estaduais de armamentos em proporção superior ao exército. Uma política de Estado centralizadora que diminuía os poderes locais, o que não agradava às oligarquias estaduais. O objetivo do governo provisório de Vargas era de “reorganizar a vida política do país”. Centralizando do poder e eliminando os órgãos legislativos (federal, estadual e municipal).

Os militares tiveram um importante papel na Revolução de 1930 e os primeiros anos da Era Vargas foram marcados pela presença dos tenentes nos principais cargos do governo e por esta razão foram designados representantes do governo para assumirem o controle dos Estados com o objetivo de anular a ação dos antigos coronéis e sua influência política regional. Essa medida tencionou ainda mais as velhas oligarquias e os militares interventores. A oposição a Vargas concentrou-se em São Paulo. As oligarquias paulistas defendiam uma pauta de autonomia política e um discurso de conteúdo regionalista, convocaram o “povo paulistano” a lutar contra o governo Getúlio Vargas. Exigiam a realização de eleições para a elaboração de uma Assembleia Constituinte. A partir desse movimento, teve origem a chamada Revolução Constitucionalista de 1932. Mesmo derrotando as forças oposicionistas, o presidente convocou eleições para a Constituinte. Com as eleições, as principais figuras militares do governo perderam espaço político e, em 1934 uma nova constituição foi promulgada (MATTOS, 2011).

A Constituição de 1934 se assemelhava à de 1891 ao estabelecer uma República federativa e a divisão tripartite de poderes, mas ampliou os poderes do executivo com a inclusão de mais possibilidades de decretar estado de sítio e, ainda, foi abolida a figura do vice-presidente. O mandato presidencial passou a ser de quatro anos vedada à reeleição. Foram criadas as bases da legislação trabalhista e sancionado o voto secreto e o voto feminino. Com o apoio da maioria do Congresso, Vargas foi eleito para mais um mandato.

Segundo Bonavides e Andrade, a composição da Assembleia Constituinte foi determinante para a preeminência de direitos sociais.

A Assembleia Constituinte reunida em 1933 contrasta com a de 1891, inicialmente pelo entusiasmo com que a população a acolheu, ao contrário da indiferença que envolveu a primeira Constituinte republicana. Os constituintes eram em número de 214, entre os quais uma inovação e peculiaridade: 40 deputados “classistas”; 18 representantes dos empregados, 17 dos empregadores, três dos profissionais liberais e dois dos funcionários públicos. As correntes de pensamento mais diversas estavam aí representadas, pois além dos “classistas”, viam-se, ainda, deputados como Zoroastro Gouvea e Lacerda Werneck, eleitos pelo Partido Socialista. As preocupações parecem adquirir âmbito nacional. Um fato muito importante não pode ser esquecido: as mulheres votaram pela primeira vez, o que fez do Brasil um dos pioneiros do voto feminino em todo o mundo (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 325).

A Constituição de 1934 era inspirada na Constituição de Weimar. Foram incluídos três títulos inexistentes nas Constituições anteriores: um que tratavam da ordem econômica e social; um sobre família, educação e cultura; e um sobre segurança nacional. Apresentava um caráter nacionalista em relação à economia; previa a nacionalização progressiva das minas, jazidas minerais e quedas d'água, julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar do país. Assegurava a pluralidade e a autonomia dos sindicatos, dispondo também sobre a legislação trabalhista. Previa a proibição de diferença de salários para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; estabeleceu o salário mínimo; regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores; descanso semanal; férias remuneradas; indenização na despedida sem justa causa. No título referente à família, educação e cultura, a Constituição estabelecia o princípio do ensino primário gratuito e de frequência obrigatória. O ensino religioso seria de frequência facultativa nas escolas públicas, sendo aberto a todas as confissões e não apenas à católica. Aparecia pela primeira vez o tema da segurança nacional. Todas as questões referentes pertinentes seriam examinadas pelo Conselho Superior de Segurança Nacional, presidido pelo presidente da República e integrado pelos ministros e os chefes dos estados maiores do Exército e da Marinha. Foi instituído o mandado de segurança para a defesa de direito líquido e certo ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal ou inconstitucional de autoridade. O serviço militar foi considerado obrigatório (FAUSTO, 1995).

Em 15 de julho de 1934, pelo voto indireto da Assembleia Nacional Constituinte, Getúlio Vargas foi eleito presidente da República, devendo exercer o mandato até três de maio de 1938, quando, haveria eleições diretas para a

presidência. Em seguida, a Constituinte se transformou em Congresso ordinário.

No período do Governo Constitucional de Vargas, existiam duas tendências políticas: uma fascista pautada em um conjunto de ideias e preceitos político-sociais totalitários introduzidos na Itália por Mussolini e defendidos pela Ação Integralista Brasileira (AIB), e a tendência democrática, representada pela Aliança Nacional Libertadora (ANL), favorável à reforma agrária, a luta contra o imperialismo e a revolução por meio da luta de classes.

A ANL, organização política cujo presidente de honra era o líder comunista Luís Carlos Prestes, inspirada no modelo de frentes populares que surgiram na Europa com vistas a impedir o avanço do nazi-fascismo, promoveu um levante militar contra o governo de Getúlio Vargas. Em 1935, alguns comunistas brasileiros iniciaram revoltas dentro de instituições militares nas cidades de Natal (RN), Rio de Janeiro (RJ) e Recife (PE). Em razão de falhas de articulação e adesão de outros Estados, a chamada Intentona Comunista, foi facilmente controlada pelo governo.

Getúlio Vargas, que tinha uma tendência a centralizar o poder, aproveitou-se do episódio frustrado de golpe por parte da ANL, e declarou estado de sítio. Perseguiu seus oponentes e desarticulou o movimento comunista brasileiro. Alegando a “ameaça comunista”, Getúlio Vargas anulou a nova eleição presidencial que ocorreria em 1937.

Anunciou outra tentativa de golpe comunista, conhecida como Plano Cohen e anulou a constituição de 1934, dissolvendo o Poder Legislativo. Passou a governar com amplos poderes a partir daquele ano, dando início a um governo ditatorial, o chamado Estado Novo.

Teve assim a Constituição de 1934 a mesma sina de sua matriz européia, a de Weimar, aquela onde foram beber inspiração os constituintes que nos reconduziram à Europa, como ao tempo do Império. E assim o velho continente se fez portador do modelo de que nos valem, bem ao contrário do que sucedeu em 1891, quando a Constituição republicana deitou raízes em Filadélfia (BONAVIDES; ANDRADE 2002, p. 331).

A Constituição de 1934 teve vida curta. Ao dar o golpe de Estado em 10 de novembro de 1937, Vargas impõe a Constituição de 1937, que seria influenciada pela Constituição da Polônia, o que a fez denomina-la de “Polaca”. O idealizador da Constituição de 1937 foi Francisco Campos, Ministro da Justiça de Getúlio Vargas. Foi considerada pelos críticos como uma Constituição “nominal”, pois seu texto continha muitos dispositivos que nunca foram aplicados. A exemplo do art. 187 que previa que a Constituição se sujeitaria a um plebiscito nacional na forma regulada em decreto do Presidente da República, o texto constitucional nunca foi submetido a plebiscito, nem editado o decreto. Essa foi a primeira constituição que dispensou o trabalho de uma Assembleia Constituinte, que não atuou sequer para aprova-la formalmente. A Constituição de 1937 previa a possibilidade de ser emendada, modificada ou reformada por iniciativa do Presidente ou da Câmara dos Deputados, ocorre que a Câmara foi fechada pelo golpe. Nas "disposições finais e transitórias", o presidente da República recebia poderes para confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos, nomear interventores nos casos de não confirmação do mandato dos governadores.

O Parlamento, as Assembleias estaduais e as Câmaras Municipais foram dissolvidas, devendo realizar-se eleições para o Parlamento somente depois do plebiscito. Enquanto isso, o presidente tinha os poderes para expedir decretos-lei "em todas as matérias de responsabilidade do governo federal". O artigo 186 das disposições finais e transitórias declarava estado de emergência em todo o país, suspendendo as liberdades civis garantidas formalmente pela própria Carta constitucional. Outro preceito transitório autorizava o Presidente a aposentar funcionários civis e militares, "no interesse do serviço público ou por conveniência do regime". O presidente durante todo o Estado Novo dispôs de poder para governar através dos decretos-leis, pois não se realizaram nem o plebiscito nem as eleições para o Parlamento. Os governadores dos Estados foram substituídos por interventores. O estado de emergência não foi revogado (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

No Estado Novo, Getúlio Vargas concentrou a maior soma de poderes até aquele momento da história do Brasil pós-independência. A inclinação centralizadora concretizou-se plenamente. Os Estados passaram a ser governados por

interventores. Agamenon Magalhães foi interventor em Pernambuco e em São Paulo. Foi uma constituição que antecipou alguns institutos posteriormente utilizados pelos militares durante o regime ditatorial que se instalou a partir de 1964.

Em 1945, Getúlio Vargas convoca eleições, mas foi afastado em 29 de outubro do mesmo ano. Após a entrada do Brasil na guerra, a oposição começa a explorar a contradição existente entre o apoio do Brasil às democracias e a ditadura de Vargas. Tais contradições entre a política externa e interna impulsionaram as oposições a explorarem as incoerências do governo. Forçado a renunciar, Vargas saiu do poder fazendo uma declaração pública de que concordara com sua saída.

Após a renúncia de Getúlio, os militares e a oposição liberal, com a anuência dos candidatos à presidência da República, decidiram que o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, exerceria a presidência temporariamente. Ficou mantido o calendário que previa eleições dia dois de dezembro.

Venceu a eleição o General Eurico Gaspar Dutra, eleito pelo sufrágio universal. Dutra recebeu o apoio de Vargas e o resultado mostrava o prestígio de Getúlio Vargas entre a população.

Em janeiro de 1946, Dutra tomou posse e começaram os trabalhos da Constituinte que em 18 de setembro promulgou a nova Constituição brasileira, denominada “Redemocratizadora”.

A Constituição tinha um caráter liberal-democrático. O Brasil foi definido como uma República federativa, estabelecendo-se as atribuições da União, Estado e municípios. Foram fixadas as atribuições dos três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O Poder Executivo seria exercido pelo presidente da República, eleito por voto direto e secreto para um período de cinco anos. O exercício do Poder Legislativo caberia ao Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados e Senado. A eleição para a Câmara deveria ser realizada segundo o princípio da representação proporcional. A eleição para o Senado obedecia ao princípio majoritário. Estabeleceu-se um número fixo de senadores: três para cada Estado e para o Distrito Federal (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

No capítulo referente à cidadania, o direito e a obrigação de votar foram conferidos aos brasileiros alfabetizados, maiores de dezoito anos, de ambos os sexos. No plano dos direitos políticos, foi reconhecida a igualdade entre homens e mulheres, mas a Constituição de 1934 determinava a obrigatoriedade do voto apenas para as mulheres que exercessem função pública remunerada.

O capítulo sobre a ordem social e econômica estabeleceu, critérios de aproveitamento dos recursos minerais e de energia elétrica. Os direitos sociais previstos eram semelhantes aos constantes na Constituição de 1934. Como inovação, foi prevista a participação dos trabalhadores no lucro das empresas "nos termos e pela forma que a lei determinar", porém tal dispositivo não teve aplicabilidade, já que não foi aprovada lei regulamentadora. O capítulo sobre a família rendeu debates sobre o divórcio, tendo prevalecido a opinião mais conservadora. Ficou definido que a família se constituía pelo casamento de vínculo indissolúvel.

Foi mantido o imposto sindical e paradoxalmente a liberdade de associação sindical ou profissional. O princípio de unidade sindical ficou mantido, assim como o poder do Estado para intervir na vida sindical. Previu o direito de greve, condicionado o seu exercício a regulamentação (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

O governo Dutra foi influenciado pela conjuntura internacional do pós 2ª guerra e "Guerra Fria" tornando-se aliado dos Estados Unidos e rompendo relações diplomáticas com a antiga União Soviética. No plano político interno, extinguiu o partido comunista.

Getúlio Vargas concorreu à eleição em três de outubro de 1950 e foi eleito presidente. Tomou posse em janeiro de 1951 sob um regime democrático. Desenvolveu uma política de cunho nacionalista, criou duas grandes estatais, a Petrobrás, que controla a prospecção e refino de petróleo, e a Eletrobrás, empresa responsável pela geração e distribuição de energia elétrica. Buscou aproximar-se de suas bases ligadas à classe trabalhadora, tendo nomeado João Goulart para o

Ministério do Trabalho em um período de intensas greves. João Goulart defendeu um reajuste salarial de 100%.

As medidas nacionalistas desagradaram a elite liberal e setores militares. A União Democrática Nacional (UDN) era um dos principais críticos do governo e acusavam-lhe de populista, comunista e corrupto. Carlos Lacerda, membro da UDN, sofreu um atentado promovido por Gregório Furtado, guarda do Presidente. O episódio motivou as forças políticas opositoras a exigir sua renúncia e Vargas suicidou-se em 24 de agosto de 1954. O vice-presidente Café Filho assumiu a vaga presidencial.

Juscelino Kubichek foi o presidente eleito para o período de (1956 a 1961) e seu governo pode ser considerado de estabilidade política e anos de otimismo, em razão de altos índices de crescimento econômico. A capital Federal foi construída em Brasília. O slogan de "cinquenta anos em cinco" da propaganda oficial repercutiu em amplas camadas da população. O governo estimulou a entrada do capital estrangeiro para financiar o desenvolvimento industrial e econômico pretendidos e teve como consequência um aumento da dívida externa e o controle do mercado externo por empresas multinacionais.

Jânio Quadros sucedeu Juscelino e tomou posse em 1961. Seu governo durou poucos meses, tendo renunciado em 24 de agosto de 1961. Sofreu críticas do congresso por agir sem consultar a liderança udenista no Congresso. Sua política externa causava preocupação, já que Jânio esteve em Cuba em março de 1960, expressando uma simpatia pelo regime de Fidel Castro. Provocou a fúria dos conservadores ao condecorar o companheiro de Fidel, Che Guevara, com a Ordem do Cruzeiro do Sul. Sua política externa independente desagradou as elites (FAUSTO, 2011).

Com a renúncia de Jânio Quadros, deveria assumir a presidência o vice, João Goulart. Entretanto, a posse ficou suspensa diante da iniciativa de setores militares que previam uma ameaça comunista no poder. O Congresso adotou uma solução de mudar do sistema presidencialista ao sistema parlamentarista. João Goulart tomou posse, com poderes diminuídos, em 7 de setembro de 1961. O

parlamentarismo foi utilizado como simples saída para resolver uma crise. Em janeiro de 1963, Jânio convocou um plebiscito para que os cidadãos decidissem sobre a manutenção ou não do parlamentarismo. A decisão do plebiscito foi pelo fim do sistema parlamentarista e retorno ao presidencialismo.

João Goulart adotou uma política econômica de diminuição da participação de empresas internacionais em setores estratégicos da economia e seguiu as orientações do Fundo Monetário Internacional quanto a instituir limites para remessas de lucros a empresas internacionais.

Para as elites burguesas nacionais o governo de João Goulart significava a volta do esquema populista, em um contexto de mobilizações e pressões sociais.

Governo de João Goulart anunciou reformas que motivaram o fim de seu mandato e o golpe de 1964. Por decreto, ele pretendia fazer as “reformas de base” e, para obter apoio popular, decide dar publicidade a suas iniciativas. Em março de 1964 realizou um “comício central” na Praça da República, no Rio de Janeiro, reunindo cerca de 150 mil pessoas e anunciou duas medidas impactantes: a primeira era a desapropriação das refinarias de petróleo que ainda não estavam sob o controle da Petrobrás e a segunda foi o decreto Supra (Superintendência de Reforma Agrária) no qual declarava sujeita à desapropriação propriedades subutilizadas e especificava a localização e a dimensão das propriedades sujeitas à medida. E ainda informou que estaria elaborando uma reforma urbana, uma reforma tributária e uma reforma eleitoral com garantia de votos aos analfabetos e aos inferiores das forças armadas. Essas medidas tiveram forte resistência da classe média proprietária e setores mais conservadores da sociedade como a ala conservadora da igreja católica, que organizou a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, levando cerca de 500 mil pessoas às ruas de São Paulo, numa demonstração de que os militares teriam apoio de parcela significativa da população para retirar o Presidente do poder.

Em 31 de março de 1964 João Goulart realizou o último ato enquanto presidente ao discursar em uma assembleia de sargentos no Rio de Janeiro. Em 1 de abril, presidente foi deposto e exilado no Uruguai, tendo assumido a presidência

o Chefe Maior do Exército, General Castelo Branco (FAUSTO, 1995). A partir daí os militares passaram a governar o país por Atos Institucionais (AIs), que desrespeitavam a Constituição de 1946 (embora estivesse formalmente em vigor).

O primeiro Ato Institucional foi o baixado pelos comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, o AI-1 que limitava sua vigência até 31 de janeiro de 1966 e tinha por objetivo reforçar o Poder Executivo e reduzir o campo de ação do Congresso. O presidente da República ficava autorizado a enviar ao Congresso projetos de lei que deveriam ser apreciados no prazo de trinta dias na Câmara e em igual prazo no Senado; caso contrário, seriam considerados aprovados. O AI -1 suspendeu as imunidades parlamentares, e autorizou o “Comando Supremo da Revolução” em qualquer nível - municipal, estadual e federal - e a suspender direitos políticos pelo prazo de dez anos. Suspendeu as garantias de vitaliciedade, assegurada aos magistrados e a de estabilidade, conferida aos demais servidores públicos. O ato criou também as bases para a instalação dos Inquéritos Policial-Militares (IPMs), a que ficaram sujeitos os responsáveis "pela prática de crime contra o Estado ou seu patrimônio e a ordem política e social ou por atos de guerra revolucionária". Os estudantes foram reprimidos. A sede da UNE no Rio de Janeiro foi invadida e incendiada. Após sua dissolução, a UNE passou a atuar na clandestinidade. A repressão mais violenta concentrou-se no campo, especialmente no Nordeste, atingindo, sobretudo gente ligada às Ligas Camponesas. Nas cidades, houve intervenção em muitos sindicatos e federações de trabalhadores e a prisão de dirigentes sindicais. O AI-1 estabeleceu a eleição de um novo presidente da República seria por votação indireta do Congresso Nacional. A 15 de abril de 1964, o general Humberto de Alencar Castelo Branco foi eleito presidente, com mandato até 31 de janeiro de 1966.

Em seguida, Castelo baixou o AI-2, a 17 de outubro de 1965. O AI-2 estabeleceu em definitivo que a eleição para presidente e vice-presidente da seria realizada pela maioria absoluta do Congresso Nacional, em sessão pública e votação nominal. Evitava-se assim o voto secreto para prevenir surpresas. O AI-2 reforçou ainda mais os poderes do presidente da República ao estabelecer que ele poderia baixar atos complementares, bem como decretos-leis em matéria de segurança nacional. A medida mais radical do AI-2 foi a extinção dos partidos

políticos existentes. A legislação partidária forçou na prática a organização de apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), que agrupava os partidários do governo; e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que reunia a oposição.

O AI -3 também estendeu as eleições indiretas para governadores e vice-governadores dos Estados através das respectivas Assembleias Estaduais.

O AI-4 convocou o Congresso Nacional a reunir-se extraordinariamente para votar o novo texto constitucional em 12 de dezembro de 1966 e em 24 de janeiro de 1967 foi “aprovada” nova Constituição. “A verdade é que, procurando legitima-se, o movimento de 1964 tentava encontrar num texto constitucional novo uma forma de institucionalização” (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 435). Tratava-se de uma Constituinte Congressual, evitou-se a convocação de uma assembleia constituinte popular. Apesar da reação de alguns parlamentares, a farsa constituinte se realizou. Aqueles que se insurgiam contra o regime tinham seu mandatos cassados. O governo, através do Decreto n. 58198, convocou uma Comissão de Juristas encarregada de elaborar o anteprojeto da constituição que ironicamente em seu parágrafo primeiro dispôs: “todo poder emana do povo e em seu nome será exercido”. Nada mais destoante da realidade em um país que vivenciava um regime ditatorial. Foi uma constituição que “legitimava” as medidas tomadas durante a ditadura militar.

Em 13 de dezembro de 1968, foi baixado o AI-5 que durou até 1979. O presidente da República voltou a ter poderes para fechar provisoriamente o Congresso. Podia, além disso, intervir nos Estados e municípios, nomeando interventores. Restabeleciam-se os poderes presidenciais para cassar mandatos e suspender direitos políticos, assim como para demitir ou aposentar servidores públicos. Pelo AI-5, ficou suspensa a garantia de *habeas corpus* aos acusados desses crimes e das infrações contra a ordem econômica e social e a economia popular. A partir do AI-5, o núcleo militar do poder concentrou-se na chamada comunidade de informações, isto é, naquelas figuras que estavam no comando dos órgãos de vigilância e repressão. Abriu-se um novo ciclo de cassação de mandatos, perda de direitos políticos e expurgos no funcionalismo, abrangendo muitos

professores universitários. Estabeleceu-se na prática a censura aos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos de governo (FAUSTO, 1995).

Governaram o Brasil no período militar: Humberto Castelo Branco de 1964 a 1967, Marechal Costa e Silva de 1967 a 1969, general Emílio Médici de 1969 a 1974, General Ernesto Geisel de 1974 a 1979 e General João Batista Figueiredo de 1979 a 1985.

Durante a ditadura militar ocorreu um fenômeno econômico denominado milagre Brasileiro que se estendeu de 1969 até 1973. Representou um crescimento econômico com taxas relativamente baixas de inflação. O PIB cresceu e a inflação manteve-se estável, o que parecia de fato um milagre.

O que ocorreu é que o Milagre realizado por Delfim Netto, Ministro da Fazenda, correspondia a um aumento das exportações associado com pedidos de empréstimos no exterior. O país cresceu graças aos investimentos do capital estrangeiro. Um dos setores de maior destaque de investimentos estrangeiros foi a indústria automobilística. Ocorreu a ampliação do crédito com vistas ao consumo de automóveis, medida que atraiu fortes investimentos da General Motors, da Ford e da Chrysler. Houve também uma grande expansão do comércio exterior. Ampliaram-se as importações e as exportações se diversificaram com os incrementos públicos no setor de produtos industriais.

A junção de Créditos em condições favoráveis e a isenção ou redução de tributos estimularam o consumo. Nas exportações agrícolas a soja se destacou e os preços no mercado internacional eram bastante favoráveis. Com as exportações, o governo arrecadou mais tributos, o que contribuiu para a redução do déficit público e da inflação.

Os pontos frágeis do “milagre” eram a Excessiva dependência do sistema financeiro e do comércio internacional, os empréstimos externos. Com crise do Petróleo na década de 70, o país, que era dependente do capital estrangeiro, enfrenta uma forte crise.

Ocorreu um forte arrocho salarial. Havia uma desproporção entre o avanço econômico e as políticas sociais pelo Estado, as desigualdades sociais aumentavam. O Brasil se destacava no contexto internacional pelo potencial industrial, mas os indicadores sociais eram muito baixos. Foram realizados muitos investimentos na construção da Rodovia Transamazônica, contribuindo ainda mais para o endividamento público. Foi nesse contexto que a ditadura militar operou um “milagre econômico” que não passou de uma ilusão. O país passou décadas pagando apenas os juros da dívida.

Abertura política foi iniciada pelo governo Geisel, que a definiu como: lenta, gradual e segura. A transição para o regime democrático seguiu um caminho cheio de pequenos avanços e recuos. Em abril de 1977, Geisel introduziu o “pacote de abril” motivado por uma crise entre o Executivo e o Congresso, pois o governo não conseguiu a maioria necessária de dois terços para aprovar várias alterações constitucionais. Em resposta, Geisel colocou o Congresso em recesso e, a partir daí, emendou a Constituição e baixou vários decretos-leis. Entre as medidas do “pacote de abril”, estavam a criação da figura do senador biônico eleitos indiretamente por um colégio eleitoral, organizado de forma a dificultar a vitória da oposição. O mandato do presidente da República passou de cinco para seis anos. Ao mesmo tempo, o governo iniciou em 1978 encontros com líderes do MDB (Movimento Democrático Brasileiro, partido de oposição), da ABI (Associação Brasileira de Imprensa) e representantes da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) para encaminhar a restauração das liberdades públicas. Em outubro de 1978, o Congresso aprovou a emenda constitucional 11, que entrou em vigor a de janeiro de 1979 revogando o AI-5. A partir dessa data, o Executivo já não poderia declarar o Congresso em recesso, cassar mandatos, demitir ou aposentar funcionários a seu critério, privar cidadãos de seus direitos políticos. O direito de requerer habeas corpus foi também restaurado (FAUSTO, 1995).

João Batista Figueiredo sucedeu Geisel. O período Figueiredo seguiu seu curso de abertura política em meio a um quadro econômico muito desfavorável. Em agosto de 1979 a lei de anistia foi aprovada pelo Congresso com restrições com a condição de anistiar “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos

ou praticados por motivação política”, a lei abrangeu também os responsáveis pela prática da tortura. De qualquer forma, possibilitou a volta dos exilados políticos e foi um passo importante na ampliação das liberdades públicas.

Em dezembro de 1979, o presidente João Figueiredo conseguiu a aprovação da Nova Lei Orgânica dos Partidos. A lei extinguiu o MDB e a Arena, obrigando as novas organizações partidárias a serem criadas a conter em seu nome a palavra "partido". A Arena transformou-se no Partido Democrático Social (PDS), para fugir da impopularidade de seu antigo nome. Os dirigentes do MDB tiveram a habilidade de acrescentar apenas a palavra "partido" a sua sigla; assim, o MDB transformou-se em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Mas à medida que o regime autoritário foi se abrindo, as diferenças ideológicas e pessoais entre os partidos começaram a emergir e as esquerdas se dividiram (FAUSTO, 1995).

A partir do sindicalismo urbano e rural, de setores da Igreja e da classe média profissional surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT). O PT representava os interesses das amplas camadas de assalariados existentes no país, com base em um programa de direitos e transformações sociais que abrissem caminho ao socialismo. O partido possuía laços íntimos com o sindicalismo do ABC e já se destacava a figura de Lula.

Brizola fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). O PTB reapareceu apenas como mais um agrupamento aberto a todo tipo de arranjos políticos. O Partido Popular (PP) procurou apoio nas camadas da burguesia favoráveis a uma transição para a democracia sem grandes mudanças. Se o PDS, antiga Arena, não tinha nada de “democrático” e de “social”.

Em novembro de 1982 os brasileiros foram às urnas para eleger desde vereadores até governadores dos Estados, que seriam eleitos pelo voto direto pela primeira vez desde 1965. Os resultados para o Congresso marcaram uma vitória do PDS no Senado, onde esse partido conquistou 46 cadeiras, o PMDB, conquistou 21 cadeiras, o PDT e o PTB, uma cadeira cada um. Na Câmara dos Deputados, o PDS também foi o partido mais votado, mas não conseguiu maioria absoluta. Ficou com

235 cadeiras contra 200 do PMDB, 24 do PDT, 13 do PTB e 8 do PT. Na eleição de governador, as oposições conseguiram algumas vitórias expressivas. O PDS perdeu em Estados importantes. Em São Paulo, o PMDB elegeu Franco Montoro; em Minas Gerais, Tancredo Neves; no Paraná, José Richa. No Rio de Janeiro, Brizola conseguiu eleger-se, dando continuidade a um prestígio que vinha dos anos 60. O PDS elegeu-se na maioria dos Estados, superando seus adversários em dois Estados onde a oposição era forte: Pernambuco e Rio Grande do Sul (FAUSTO, 1995).

Em 1983, o PT assumiu como uma de suas prioridades promover uma campanha pelas eleições diretas para a presidência da República. O movimento pelas diretas converteu-se em uma quase unanimidade nacional. Milhões de pessoas encheram as ruas de São Paulo e do Rio de Janeiro na campanha das “diretas já”. A população depositou muitas expectativas nas diretas, na esperança de eleger um presidente legitimado pela vontade popular. Entretanto, a eleição direta dependia de uma alteração constitucional, pelo voto de dois terços dos membros do Congresso. Para tanto seria necessário que muitos congressistas do PDS votassem a favor das diretas. A emenda constitucional que pretendia introduzir as eleições diretas ficou conhecida como Emenda Dante de Oliveira, nome do deputado do PMDB por Mato Grosso que a apresentou. Ela foi votada sob grande expectativa.

A Emenda Dante de Oliveira não foi aprovada e a rejeição das eleições diretas para presidente provocou uma grande frustração popular e a sucessão presidencial seria definida pelo Colégio Eleitoral (FAUSTO, 1995).

Paulo Maluf foi indicado candidato pelo PDS em agosto de 1984. Sua vitória provocou a cisão final das forças do PDS. Parte do PDS se transformou em Partido da Frente Liberal (PFL) que apoiou os outros candidatos.

O PMDB lançou o nome de Tancredo Neves à presidência da República e José Sarney para a vice-presidência. Parte do PFL apoia Tancredo Neves que vence as eleições em 15 de janeiro de 1985 com 480 contra 180 de Paulo Maluf. Entretanto, Tancredo adoece, foi internado e não apresentava condições de tomar posse em 15 de março. Sarney toma posse em seu lugar, sob críticas de que não

poderia substituir um presidente que não foi empossado, deveriam ser convocadas outras eleições. Tancredo morre em seguida, dia 21 de abril e Sarney manteve-se na presidência. Sarney compromete-se a convocar uma Constituinte encarregada de elaborar uma nova Constituição.

Foi a partir dessas condições fáticas e políticas que foi criada a Constituição de 1988.

O Brasil em 1988 dava os primeiros passos na luta por uma prática democrática. O povo, que sempre esteve alijado das grandes modificações políticas, sentia necessidade de participar e eleger legitimamente seus representantes. Entretanto, a transição da ditadura para a democracia se deu no ritmo e salvaguardando os interesses dos militares.

Não podemos falar em ruptura política, o que ocorreu foi uma transição negociada. Em realidade, as únicas rupturas que ocorreram se deram pela força dos militares. Desconhecemos rupturas políticas conduzidas democraticamente pelo povo.

Apesar disso, o novo ciclo que se iniciava trazia a esperança de uma constituição democrática que atendesse às expectativas do povo, mas será que era possível? Será que o povo teria ampla participação democrática na eleição da assembleia constituinte? Será que as pautas populares seriam contempladas no novo texto constitucional? O povo teria acesso a possibilidades de intervir na vida política com mecanismos de democracia direta? Para compreender essa nova etapa do constitucionalismo brasileiro, necessitamos aprofundar a análise das condições nas quais se processaram o processo constituinte de 1988.

#### 4.1 CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Constituição Federal de 1988 foi fruto de um processo que transição política entre o regime militar e o regime democrático. Passados vinte anos sem

parlamento livre, em face da violência dos Atos Institucionais em um sistema de exceção e ditadura, a Constituição representava simbolicamente o reestabelecimento das liberdades. Em sendo um texto constitucional de um período pós-ditatorial, portanto pós-traumático, reunia expectativas, atenções e esperanças do país. Havia um anseio de que, além da fixação dos direitos dos cidadãos e as instituições democráticas do país também solucionasse problemas sociais. Os trabalhos da Constituinte foram longos, cerca de vinte meses, tendo iniciado em fevereiro de 1987 e encerrado formalmente a 5 de outubro de 1988 quando foi promulgada a nova Constituição.

Trata-se de uma Constituição que refletiu a busca por evolução especialmente na área da extensão de direitos sociais e políticos aos cidadãos. A exemplo da social democracia europeia, a Constituição de 1988, confere ao Estado o dever de assegurar condições de vida digna aos cidadãos, ampliando as competências e responsabilidades estatais em matéria de direitos sociais. Entre outros avanços, reconheceu-se a existência de direitos e deveres coletivos, além dos individuais. Foram incluídas as garantias constitucionais do mandado de segurança, estendendo tal garantia aos partidos políticos com representação no Congresso e às organizações sindicais, foi incluída a garantia do *habeas-data*, pela qual o cidadão pode assegurar a obtenção de informações relativas a sua pessoa, constantes de registros de entidades governamentais, com objetivo de impedir que registros secretos, especialmente de natureza policial, sejam utilizados contra as pessoas, como ocorreu no regime autoritário. Foram reconhecidos aos índios "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam"; a defesa do meio ambiente também foi incluída do texto, sendo um dever de todos e do Estado. O racismo, a tortura e o tráfico de drogas foram considerados crimes inafiançáveis. A censura foi proibida, assegurando a plena liberdade de expressão. Além de regulamentação de direitos decorrentes da relação de trabalho. E, sobretudo, o reestabelecimento dos direitos e garantias constitucionais ao restituir ao Congresso Nacional as prerrogativas que lhe foram retiradas pela ditadura militar.

Essa é uma constituição que representa materialmente muitos avanços, os acima citados e muitos outros, representando um marco importante no

desenvolvimento da reconstitucionalização brasileira, mas representa ainda um regime de transição à democracia legitimada pelos detentores do poder soberano, legitimada pelos cidadãos. Isso porque o texto constitucional padece de vício de legitimidade já que é fruto do poder constituído e não do poder constituinte originário e, além desse aspecto, materialmente dificulta sobremaneira a efetiva participação popular, restringindo os mecanismos de participação direta do cidadão no Estado.

A promulgação da nova Carta representa, por conseguinte, um marco, mas não representa ainda o coroamento de todo o processo de reconstitucionalização ou mudança. Com efeito, estamos unicamente passando de uma a outra transição, a saber, da transição discricionária para a transição constitucional, do governo de um só poder para o governo dos três poderes, do regime do decreto-lei para o regime da constituição (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 491).

A compreensão do processo constituinte nos ajudará a entender, em parte, essa afirmação<sup>27</sup>.

Em junho de 1985, o presidente José Sarney enviou mensagem para o Congresso Nacional com a proposta de convocação de uma assembleia Nacional Constituinte o que resultou na Emenda Constitucional n. 26 de 27 de novembro de 1985. O ato convocatório previa no primeiro artigo da Emenda que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reuniriam, unicamente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre, soberana, no 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Em 15 de novembro de 1986 ocorreram eleições gerais para governadores dos Estados, deputados estaduais, deputados federais e senadores. Os deputados federais e senadores eleitos foram encarregados de elaborar a nova Constituição, cumulando as atividades legislativas e as atividades constituintes.

---

<sup>27</sup> Informações sobre a Assembléia Nacional Constituinte, tais como: mensagens, PEC, Emendas, Anteprojeto Afonso Arinos, Audiências Públicas, Atas, Comissões e Subcomissões estão disponíveis no site do Senado Federal: <[www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>.

Essa constituição não decorreu de uma ruptura com a ordem jurídica anterior, já que a constituinte foi convocada por Emenda Constitucional. Tampouco foi eleita uma Assembleia Nacional Constituinte com a tarefa de formular o texto constitucional, o Poder Executivo se valeu do próprio Congresso Nacional para formular a Constituição. Ocorre que o Congresso corresponde ao poder constituído e limitado, não dotado de soberania necessária para mudar as regras do jogo do texto constitucional. Assim, padece a Constituição de 1988 de um vício de origem, que fere o princípio democrático, já que não congrega, ao menos formalmente, a vontade popular. O texto constitucional não passou pelo crivo popular, ou seja, os cidadãos não opinaram ou deliberaram sobre o texto final da Constituição. Ela foi formulada, votada e promulgada pelo poder constituído sem a ratificação popular. Dessa maneira, de acordo com a teoria do poder constituinte, não se pode reconhecer o atual texto como uma constituição dotada de legitimidade. O que também a afasta do Novo Constitucionalismo Latino Americano, pois, como ressaltado nesse trabalho, tais constituições são dotadas de legitimidade e ampla participação cidadã, tanto na convocação da Assembleia Constituinte, participação dos debates para formulação do texto, como no ato de ratificação do texto consolidado.

Tal avaliação não significa negar a importância histórica e de reestabelecimento de regras no momento de transição que sucedeu a ditadura militar. A Constituição de 1988 é o marco que encerrou formalmente o regime autoritário. A abertura iniciada pelo general Geisel em 1974 levou mais de treze anos para ser concretizada. A estratégia da transição "lenta, gradual e segura" partiu do próprio governo ditatorial. Ela só poderia ser modificada, no seu ritmo e na sua amplitude, se os partidos políticos de oposição tivessem força suficiente para tanto ou se o desgaste do próprio regime autoritário provocasse seu colapso. Nem uma coisa, nem outra aconteceu. Ocorreu uma longa "transição negociada", cheia de limites e incertezas. A mesma Emenda Constitucional, nº 26/85, que convocou a assembleia Nacional Constituinte concedeu anistia a todos os servidores civis punidos por ato de exceção, bem com a todos os autores de crimes políticos ou conexos, de forma que o atual texto representa um regime de transição devidamente negociado entre os militares e os líderes políticos.

Quanto à legitimidade, a Constituição de 1988 padece de vício decorrente da não ativação do poder constituinte originário pelos detentores de soberania popular. A teoria do poder constituinte, concebida por Sieyès, se confunde com a vontade da nação, emana da vontade geral do povo. A teoria do Poder Constituinte reconhece no povo os sujeitos da soberania. Por poder constituinte entende “a ação constituinte, capaz de criar ou modificar a ordem constitucional ou de produzir as instituições fundamentais de uma determinada sociedade” (BONAVIDES, 2008, p. 159). O poder constituinte originário é aquele que elabora uma nova constituição, que rompe com a ordem jurídica anterior, não se prende a limites formais, o povo é que decide modificar as regras do jogo. A atual Carta Constitucional não atende a essas premissas, carece de legitimidade popular.

A distância e a debilidade da interferência dos governados conduz a legitimidade constituinte aqui aos seus níveis mais baixos, tocante ao princípio democrático de organização das instituições políticas no interior do sistema representativo clássico e tradicional da cultura política do ocidente (BONAVIDES, 2008, p. 159).

O Constituinte Congressual não era a forma legítima de ativação do Poder Constituinte Originário, nem deveria ser convocado por Emenda Constitucional, nem deveria ser imposta qualquer limitação, como se deu com a concessão de anistia aos agentes que praticaram crimes políticos durante a ditadura e que a Emenda Constitucional os anistiou.

Dando continuidade ao processo de elaboração da constituição de 1988, em 28 de junho de 1985 o Presidente José Sarney enviou uma mensagem ao Congresso Nacional com a proposta de formulação de uma nova constituição, em seguida, sancionou o Decreto nº 91.450 de 18 de julho de 1985 constituindo a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, composta por 50 membros denominados “notáveis”, cuja atribuição consistia em “desenvolver pesquisas e estudos fundamentais no interesse da Nação Brasileira”. A Comissão tinha por presidente o jurista Afonso Arinos de Melo Franco. A Comissão elaborou um anteprojeto constitucional e o entregou ao presidente em 18 de setembro de 1986. O governo, ciente de que o anteprojeto sugeria o regime parlamentarista, enviou-o ao Ministério da Justiça onde ficou arquivado.

O Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987 deu início aos trabalhos de formulação do novo texto constitucional, cumulando com as funções legislativas ordinárias, sem dispor de qualquer referente que pudesse lhes orientar ou auxiliar na conduzir conteúdos dos debates. A inexistência de um projeto inicial que servisse de base às discussões contribuiu para alongar os trabalhos. Apesar de formulado um Regimento Interno pela assessoria da Câmara dos Deputados inspirado no modelo de 1946, os trabalhos eram muito descentralizados e os parlamentares não chegavam a consensos, ficando expostas as fragilidades do processo. O regimento aprovado estabelecia, basicamente, que o projeto de constituição seria elaborado de baixo para cima. Os trabalhos seriam divididos em subcomissões responsáveis, cada uma delas, por apresentar esboços preliminares em suas áreas temáticas específicas. As atividades constituintes adotariam a seguinte sistemática: foram criadas oito comissões de 63 membros cada, chamadas Comissões Temáticas. Cada uma dessas oito comissões se dividia em três subcomissões, portanto formando 24 subcomissões das quais os trabalhos constituintes partiriam. Os trabalhos das Comissões seriam encaminhados à Comissão de Sistematização, responsável pela organização e redação final do Projeto de Constituição, sem alterar a substância das propostas advindas das Comissões. Com base em um princípio de ampliação da participação, espírito do processo de liberação política pelo qual passava o país, a Assembleia Constituinte assumiu um caráter fortemente descentralizado. O ponto de partida dos trabalhos seriam as sugestões dos próprios constituintes e as enviadas pela sociedade civil (GOMES, 2006).

Em 15 de junho de 1987, foram encaminhados sete relatórios parciais das Comissões Temáticas à Comissão de Sistematização. O produto dos trabalhos da constituinte correspondeu a um documento de 501 artigos. Este primeiro documento (chamado de Anteprojeto de Constituição) foi discutido, emendado e votado dentro da Comissão de Sistematização. Dessa maneira, em 9 de julho de 1987, a constituinte chegou ao Primeiro Projeto de Constituição (Projeto-A) contendo 496 artigos. Tanto o Anteprojeto, como o Primeiro Projeto de Constituição foram criticados pelos próprios constituintes, pelo Executivo e pela própria opinião pública.

O relator da Assembleia Constituinte teve a incumbência de solucionar as divergências em torno do Projeto-A. O senador Bernardo Cabral foi nomeado relator da Comissão de Sistematização e tinha a tarefa de reunir os relatórios e apresentar um novo projeto capaz de congregar interesses das forças políticas da Assembleia Constituinte.

Em linhas muito gerais havia uma tendência progressista, que correspondia aos partidos de oposição ao regime militar e contrário à ampliação dos poderes do executivo, e uma corrente de tendência conservadora cujos membros eram ligados ao regime militar e tinham como preocupação as sucessões presidenciais. Os partidos políticos eram muito heterogêneos, por isso fala-se de tendências. O próprio PMDB, maior partido de oposição, era muito heterogêneo do ponto de vista ideológico.

A tarefa do Senador Bernardo Cabral era buscar uma via de conciliação entre as diferentes demandas. O Projeto A foi aberto às emendas parlamentares e após parecer do relator se transformou no primeiro substitutivo, (chamado de Cabral I) em 26/08/1987. Depois de muita negociação e pressões de grupos políticos e econômicos, o relator apresentou um novo substitutivo em 05 de setembro (chama de Cabral II). O Cabral II possuía 264 artigos e apresentava diferenças importantes em relação às propostas anteriores. Essa era uma tentativa de conciliar os interesses dos conservadores e do Presidente José Sarney que exerceu uma intensa interferência nos trabalhos da constituinte.

O Projeto Cabral II introduzia modificações importantes em matérias consideradas mais polemicas, como por exemplo: o sistema parlamentarista que havia sido proposto pelas subcomissões foi mantido, mas o Projeto Cabral II previa a prerrogativa de o presidente decretar medidas provisórias; o mandato presidencial que as comissões optaram por ser de 5 anos, o Projeto Cabral II amplia para 6 anos, incluindo o do presidente José Sarney; a adoção do voto distrital proposto pelas comissões foi transferida no Projeto Cabral II para uma decisão futura a ser regulamentada por lei complementar; os direitos trabalhistas e o Capítulo da Ordem Social e Econômica foram relativizados, o Projeto-A previa estabilidade no emprego depois de 90 dias de contratação e o Projeto Cabral II previa proteção por despedida

imotivada a ser regulamentada em Lei; no tocante à reforma agrária, as subcomissões opinaram pelo critério da função social, já o Projeto Cabral II propôs que os critérios de reforma agrária deveriam ser regulamentados por lei ordinária. Esses são exemplos de como a Assembleia Constituinte estava sujeita a pressões políticas e de grupos econômicos que também refletiam as diferenças ideológicas dos partidos políticos, o Projeto Cabral II modificou os temas mais polêmicos no interesse do Poder Executivo e transferiu ao futuro algumas decisões que dividiam os interesses dos parlamentares (GOMES, 2006).

Em 18 de novembro se deu a apreciação das três propostas (Projeto-A, Projeto Cabral I e Projeto Cabral II) na Comissão de Sistematização com a aprovação do Projeto-A. O que demonstrou que o longo processo de negociação dos conservadores não havia obtido êxito. Insatisfeitos com os resultados da aprovação do Projeto-A, os conservadores articularam a mudança do Regimento Interno da Assembleia Constituinte com vistas a possibilitar a modificação do Projeto de Constituição em plenário, pois o Regimento anterior vedava a supressão de um artigo, inciso e etc. que tivesse sido aprovada nas Comissões. Alguns parlamentares do PMDB também assinaram o Projeto de alteração do Regimento Interno, sob o argumento de que a aprovação do Projeto-A seria um desastre para o país, e em 3 de dezembro de 1997, o novo Regimento Interno (Resolução n. 3) foi aprovado, com novas regras que possibilitavam modificações do Projeto de Constituição no Plenário, o que poderia atrasar ainda mais a Constituinte.

Essa composição conservadora que se formou na Assembleia Constituinte recebeu no nome de Centrão<sup>28</sup>, que correspondia a uma corrente de deputados insatisfeitos com os trabalhos da Comissão de Sistematização.

Formou-se no seio da Constituinte uma composição suprapartidária de

---

<sup>28</sup> Para Bonavides e Andrade (2002, p. 498), “a mais violenta investida contra a nova Carta partiu do presidente Sarney quando ela ainda se achava em gestação, por ensejo das votações do segundo turno. Aconteceu em 26 de junho de 1988, quando o presidente ocupou uma cadeia nacional de rádio de televisão para dirigir-se ao País, lançando sobre a constituinte um ataque desestabilizador. Com efeito, o presidente da República apresentou uma visão apocalíptica da Carta, declarando que os brasileiros temiam que a nova Constituição fizesse o País ingovernável e que isso não poderia acontecer. Previu “impactos diretos e imediatos” sobre orçamento geral da União acima de 2 trilhões e 200 bilhões de cruzados – cerca de 12 bilhões e 600 milhões de dólares, de que resultaria nesse setor um *deficit* de três bilhões e meio de dólares”.

caráter manifestamente conservador em conflito com os rumos que a Comissão de sistematização vinha imprimindo à elaboração do novo texto constitucional, consoante as normas regimentais vigentes. Esse numeroso grupo recebeu o nome de Centrão e conduziu a campanha de reforma do Regimento, a qual acabou fazendo prevalecer na sessão de 3 de dezembro de 1987, o substitutivo do deputado Roberto Cardoso Alves, aprovado por 290 votos a favor e 16 contra. Houve a retirada, de plenário, da maioria dos peemedebistas, encabeçados pelo líder Mario Covas. Retiraram-se também numerosos parlamentares de esquerda filiados aos pequenos partidos, após o malogro das negociações que as lideranças haviam articulado com o Centrão (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 464).

Com a formação do Centrão e a reforma do Regimento Interno estava mais complicada a formulação do texto final. O centrão tinha muito o que comemorar porque tornou mais fácil as modificações substantivas do Projeto de Constituição. O PMDB se divide com a adesão de parte de seus parlamentares ao Centrão.

A partir de janeiro de 1988 o processo constituinte quase recomeça do zero, já que as possibilidades de mudança eram muito grandes. O processo constituinte estava se tornando demorado e custoso e a saída seria a via negocial. Os líderes partidários passaram a negociar com um Centrão, pois as modificações do Regimento Interno trouxeram a necessidade de uma maioria absoluta para ratificação de todas as propostas, o que dificultava a aprovação de propostas de interesse de partidos menores.

Tomado por base o Projeto-A, era necessária uma maioria absoluta (280 votos) para manutenção de qualquer parte, de acordo com novo Regimento Interno. Assim, se a ala progressista da Assembleia Nacional Constituinte desejasse manter qualquer artigo do Projeto-A deveria reunir 280 votos em plenário, ou seja, deveria negociar.

O resultado prático da mudança é que o Centrão foi capaz de formatar um mecanismo que inverteu os custos de manutenção das matérias constitucionais. A partir desse ponto, cabe àqueles que pretendem manter o texto, conforme proposto pela CS, se organizarem para a formação de maioria a cada votação de DVS (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 22).

O processo de votação em plenário, em 1º turno, iniciou-se em 27 de janeiro de 1988 e foi concluído em 30 de junho do mesmo ano. Foi um processo

longo e difícil marcado por negociações delicadas. As votações em plenário eram precedidas dos acordos de lideranças, acordos costurados nas reuniões dos líderes dos partidos.

Alguns progressistas defendiam o mandato presidencial de quatro anos, inclusive para Sarney. Motivado pela insatisfação com um mandato de quatro anos, Sarney articulou as vitórias da coalizão na Sub-Comissão do Poder Executivo e na Comissão de Poderes e Sistema de Governo, na qual a proposta foi derrotada.

As votações relativas à forma de governo e à extensão do mandato do presidente Sarney foram sempre conturbadas e marcadas por forte polarização e as decisões alcançadas foram sempre tidas como provisórias e passíveis de redefinição no futuro (LIMONGI, 2008, p. 45).

O Poder Executivo exerceu grande pressão a ponto de ser aprovado o sistema presidencialista e o mandato presidencial foi estabelecido em cinco anos, inclusive para o Presidente José Sarney com apoio do Centrão.

[...] o Centrão só se viabiliza efetivamente enquanto um agrupamento minimamente coeso quando se alça à condição de garantidor do presidencialismo e do mandato de 5 anos para o então Presidente da República, José Sarney. Mudanças tão substantivas no RI não teriam sido feitas caso o anteprojeto aprovado na CS não previsse 4 anos de mandato para Sarney e parlamentarismo. Estes são, a nosso ver, os elementos que aglutinaram o Centrão e alimentaram suas batalhas iniciais, ainda que não fossem suficientes para assegurar que o grupo emplacasse unilateralmente um projeto de Constituição (FREITAS; MOURA; MEDEIROS, 2009, p. 4).

De acordo com Bonavides e Andrade, em 26 de junho de 1988, o Presidente José Sarney fez um pronunciamento em cadeia nacional tecendo fortes críticas ao projeto de Constituição.

Com efeito, no dia 26 de julho de 1988, por uma cadeia nacional de rádio e televisão, o presidente Sarney discursou durante cerca de meia hora, tecendo críticas ao projeto de Constituição, que já alcançara a fase final de votação do primeiro turno.

A previsão presidencial mais séria, pertine ao futuro da carta, era a que concluía pela “ingovernabilidade do País” caso se mantivesse, sem alteração, o texto aprovado no primeiro turno, o qual, segundo ele, acarretaria ao Tesouro ônus insuportável, com reflexo imediato sobre o Orçamento Geral da União, sujeito a uma sobrecarga de 2 trilhões e 200 bilhões de cruzados, o equivalente a 12 bilhões e 600 milhões de dólares, trazendo para a Nação um cortejo de males que se estendiam desde o

desemprego e a hiperinflação ao ócio e à improdutividade (BONAVIDES; ANDRADE, 2002, p. 469).

O pronunciamento do Presidente provocou mal estar e apreensão na sociedade e entre os constituintes, o que motivou o Presidente da Constituinte, deputado Ulysses Guimarães a contrapor publicamente, através de cadeia nacional de rádio e televisão, as afirmações contidas na fala presidencial (BONAVIDES; ANDRADE, 2002).

Em 22 de setembro de 1988, ocorreu o 2º turno de votação com a aprovação do projeto de Constituição e encerrava-se o processo constituinte. Com 474 votos a favor, 15 contra e seis abstenções foi aprovada a Constituição com 245 artigos no corpo permanente e 70 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>29</sup>. Os 15 votos contrários foram da bancada do PT que considerou o texto elitista e conservador”, mas assinaram o texto final da Constituição.

Os arranjos políticos e as modificações regimentais foram significativos na elaboração do texto constitucional. Uma Constituinte que nasceu com vício de legitimidade, sofreu arranjos institucionais e processo negocial intenso com vistas a conjugar interesses de progressistas e conservadores, essa foi a Constituição possível naquele momento político.

No dia 12 de agosto de 1987 se encerrou o prazo para apresentação de emendas populares, a Comissão de Sistematização recebeu um milhão de assinaturas em favor da Reforma Agrária, 500.000 pela estabilidade no emprego e um grande número de assinaturas a favor da eleição presidencial para diretas para 1988 (BONAVIDES; ANDRADE, 2002). Nenhuma dessas emendas populares foi aprovada. A Reforma Agrária foi postergada, tendo sido transferida a decisão futura<sup>30</sup>; a demanda popular por estabilidade no emprego não foi contemplada no

---

<sup>29</sup> Disponível em: <[www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)>. Acesso em: 5 jan. 2014 as 15:25min.

<sup>30</sup> Apenas em 25 de fevereiro de 1993 foi sancionada a Lei n.8.629 que Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. A reforma agrária ainda é uma demanda social em um país de dimensão continental. O Movimento dos Trabalhadores Sem Terra. De acordo com o site do MST: <[www.mst.org.br/](http://www.mst.org.br/)>, com base em dados do Incra informa que: “Os dados mais recentes apontam que 130 mil proprietários de terras concentram 318 milhões de hectares. Em 2003, eram 112 mil

texto constitucional, tendo a constituição se limitado à hipótese de proteção contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos da lei complementar, ou seja, não existe garantia de emprego na forma pleiteada pelo povo; assim como a eleição direta para Presidente da República não ocorreu em 1988, senão no ano seguinte em 1989, quando ocorreu a primeira eleição direta após a Constituinte de 1988, sendo eleito o Presidente Fernando Collor de Mello.

A Constituição de 1988 deixou para regulação futura as pautas populares difíceis de serem negociadas naquele momento histórico. Essa foi a constituição possível dada a conjuntura política que não permitiu a ruptura nem avanços sociais e democráticos maiores. Entretanto, ao incluir pautas nos textos constitucionais e deixa-los a sorte de regulamentação futura, cria-se a falsa ideia de que o cidadão é detentor do direito ainda desprovido de eficácia. Simbolicamente isso serve aos interesses daqueles que pretendem imunizar o sistema político das demandas sociais, transferindo a solução para um momento futuro.

Marcelo Neves (1994, p. 92) chama de constitucionalização simbólica esse fenômeno que

[...] ocorre antes uma interseção entre simbólico e ideológico do que um processo crítico de conscientização dos direitos, na medida mesmo em que se imuniza o sistema político contra outras possibilidades e transfere-se a solução dos problemas para um futuro remoto.

Ao abordar as hipóteses de Constituição simbólica, chama de constitucionalização álibi o texto constitucional que constitucionaliza temas como fórmula de compromisso dilatatório com vistas a neutralizar o sistema político.

A compreensão da constitucionalização simbólica como álibi em favor dos agentes políticos dominantes e em detrimento da concretização

---

proprietários com 215 milhões de hectares. Mais de 100 milhões de hectares passaram para o controle de latifundiários, que possuem em média mais de 2.400 hectares. Ou seja, existem mais latifúndios no Brasil. E estão mais improdutivos. Os dados demonstram também que o registro de áreas improdutivas cresceu mais do que das áreas produtivas, o que aponta para a ampliação das áreas que descumprem a função social. O aumento do número de imóveis e de hectares são sinais de que mais proprietários entraram no cadastro no Incra. Em 2003, eram 58 mil proprietário que controlavam 133 milhões de hectares improdutivos. Em 2010, são 69 mil proprietários com 228 milhões de hectares abaixo da produtividade média.” Disponível em: <[www.mst.org.br/node/16915](http://www.mst.org.br/node/16915)>. Acesso em: 11 jan. 2015, as 20:15 min.

constitucional encontra respaldo nas observações de Bryde a respeito, também, da experiência africana: as "Constituições simbólicas", em oposição às "normativas", fundamentam-se sobretudo nas "pretensões (correspondentes a necessidades internas ou externas) da elite dirigente pela representação simbólica de sua ordem estatal". Delas não decorre qualquer modificação real no processo de poder. No mínimo, há um adiamento retórico da realização do modelo constitucional para um futuro remoto. Como se isso fosse possível sem transformações radicais nas relações de poder e na estrutura social (NEVES, 1994, p. 95).

Dada a conjuntura política na qual ocorreu a Constituinte de 1988, as Emendas populares apresentadas pelos cidadãos não foram contempladas no texto constitucional. Ainda quando a Constituição trata, por exemplo: da Reforma Agrária, o fez transferindo para regulamentação futura, como forma de compromisso dilatatório. E mesmo quando regulamentada tal previsão constitucional manteve-se desprovida de eficácia material.

Os trabalhos da Assembleia Constituinte eram transmitidos por meio de importantes veículos de comunicação social de rádio e televisão. A "Voz Constituinte" veiculou durante 16 meses consecutivos as atividades e votações da Constituinte, o que possibilitou aos cidadãos tomarem conhecimento dos acontecimentos da Constituinte. Os registros das sessões da Assembleia Constituinte podem ser vistas até hoje no site da tv senado<sup>31</sup>. A informação é um instrumento importante para os cidadãos destinatários das regras do jogo que estavam sendo formuladas, porém não lhes possibilitava influir decisivamente no processo constituinte, que sofreu interferências decisivas do Presidente, de governadores, de empresários e de sindicatos. Ao povo não abrangido por tais representações era possível participar das audiências públicas e enviar emendas populares, porém não havia nenhuma garantia do atendimento das reivindicações populares no texto Constitucional. Tampouco o texto final foi submetido à aprovação popular por meio do referendo, como ocorreu com as Constituições da Bolívia, Equador e Venezuela.

As limitações da Constituição brasileira de 1988, caracterizam-na como um constitucionalismo de transição, pois já nasceu condicionada a algumas regras impostas pelo ditatorial, mas graças aos arranjos constituintes possibilitou relativo

---

<sup>31</sup> Consultar [www.senado.leg.br](http://www.senado.leg.br)

avanço progressista. Todavia, não representou uma ruptura, o que a afasta do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Los cambios constitucionales de finales de los años 70 y de la década de los ochenta no fueron producto de procesos surgidos a demanda de la sociedad ni tuvieron como objetivo la ruptura con el constitucionalismo hasta entonces existente, tanto en Latinoamérica como en otras regiones del mundo. Aunque, como se ha dicho, introdujeron regulaciones parciales que abrieron la vía para un cuestionamiento global del modelo constitucional existente. Fue al caso, principalmente, del proceso constituyente brasileño de 1987-1988, inscrito – como manifiesta PILATTI – en un proceso de transición del régimen autoritario, de naturaleza militar-empresarial, que estableció el golpe de 1964, hacia un sistema democrático. Una transición que tuvo que enfrentar sus propias contradicciones de relación con el poder constituido, en particular una Asamblea Nacional Constituyente que nació condicionada por las reglas dictatoriales concebidas para producir mayorías parlamentarias cercanas al partido del régimen y que, por la propia dinámica constituyente, fue adoptando decisiones propias de un foro de avanzada. “El resultado de sus trabajos acabó semejándose más al modelo deseado por las fuerzas progresistas minoritarias en su interior que al modelo que pretendía el conservadorismo mayoritario que la inició”. Pero aún así, el resultado no fue un modelo consciente de ruptura con el constitucionalismo del estado social de corte europeo, sino más bien su translación al contexto latinoamericano. Por esas dos razones, no creemos que pueda considerarse un ejemplo del nuevo constitucionalismo latinoamericano a la Constitución brasileña de 1988, a pesar de que presenta rasgos específicos que anuncian lo que serán las apuestas centrales de ese nuevo paradigma constitucional (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2012, p. 31).

Os autores indicam que a Constituição Brasileira de 1988 representa um constitucionalismo de transição já que não houve ruptura com o constitucionalismo anterior e entendem que ela se aproxima mais do constitucionalismo social europeu que com o Constitucionalismo Latino Americano.

Nossa análise vai um pouco mais além e indica que ademais dos vícios formais de legitimidade, também em seu conteúdo a Constituição Federal de 1988 se afasta do Novo Constitucionalismo, já que dificulta a participação popular da tomada de decisões políticas. A Constituição Federal restringe as possibilidades do uso dos instrumentos de participação direta dos cidadãos na sociedade na medida em que impossibilita o referendo e o plebiscito pela ativação direta dos cidadãos, deixando-os a cargo da convocação dos poderes constituídos; dificulta consideravelmente a iniciativa legislativa popular, já que impõe o requisito de ser proposta por um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles,

impede a ativação direta do poder constituinte originário e derivado pelos cidadãos, e não prevê a possibilidade de revogatória de mandato. Trata-se de um texto constitucional que afasta o povo do centro de tomada de decisões políticas, pois restringe as vias de participação direta. Não empodera o cidadão intervir nas pautas políticas importantes, já que os indivíduos só poderão opinar quando convocado pelos representantes.

Essas não são as únicas diferenças entre o Novo Constitucionalismo Latino Americano e a Constituição Brasileira de 1988, podemos citar: a frágil regulação da economia, a ausência ou pouca atuação do Estado na questão da Reforma Agrária, o insuficiente tratamento dado às comunidades indígenas historicamente marginalizadas, a ausência de linguagem de gênero no texto constitucional (o que é simbolicamente confere igualdade constitucional de gênero), dentre outras. A análise desse trabalho limita-se aos mecanismos de participação democrática no Novo Constitucionalismo Latino Americano e na Constituição Brasileira, por tal razão, dado o recorte, não nos deteremos a analisar outras diferenças, embora sejam igualmente importantes.

Além da abordagem sobre legitimidade formal da Constituinte de 1988, já feita acima, passaremos a analisar o conteúdo do texto Constitucional com vistas a avaliar os instrumentos de participação direta do cidadão, seus limites e possibilidades.

A Constituição de 1988 prevê um sistema político híbrido que incorporou ao sistema representativo alguns instrumentos de democracia direta. Também foram incorporadas no texto constitucional a democracia participativa. As formas de participação previstas na Constituição de 1988 foram: o plebiscito, referendo e iniciativa popular como formas de expressão da soberania popular. A participação, centrada no nível local, proliferou em decorrência da incorporação da participação em alguns capítulos de políticas sociais da Constituição de 1988, em particular, os capítulos da ordem social (seguridade social, educação, família) e da reforma urbana.

Analisemos agora os mecanismos de democracia direta: referendo,

plebiscito, iniciativa popular e os instrumentos de democracia participativa: Conselhos de Políticas Públicas e Orçamento Participativo.

### 3.1.1 Mecanismos de democracia direta e democracia representativa na Constituição de 1988

O primeiro artigo da Constituição brasileira de 1988<sup>32</sup> já enuncia o exercício do poder pelo povo através de representantes eleitos ou "diretamente", numa combinação de representação com formas de democracia direta. No artigo 14<sup>33</sup> estão previstos os três institutos que possibilitam participação popular direta: o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa. Os demais artigos que tratam do referendo e plebiscito são: o artigo 49, inciso XV<sup>34</sup> que estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para "autorizar referendo e convocar plebiscito" e o artigo 2º das Disposições Transitórias<sup>35</sup>, que marcou para o dia 7 de setembro de 1993 um plebiscito sobre a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no país.

A criação de Estados e Territórios Federais (art. 18, § 3º) e a criação, incorporação fusão e desmembramento de Municípios (art. 18, § 4º) exige prévio

---

<sup>32</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>33</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

<sup>34</sup> Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

<sup>35</sup> Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.

"plebiscito territorial".<sup>36</sup>

A iniciativa popular legislativa está prevista na Constituição nas três esferas da federação: municipal, estadual e federal. O artigo 29, inciso XIII, institui-se "iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado". Na esfera Estadual, o artigo 27, § 4º da Constituição prevê que "a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual". No âmbito federal, o artigo 61, § 2º estabelece que "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles".

A Lei 9.709 de 18 de novembro de 1998, versa sobre o plebiscito, referendo e a iniciativa popular, regulamentando a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. A Lei diferencia o plebiscito e o referendo quanto ao momento de convocação. Sendo a convocação anterior ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, trata-se de plebiscito. Quando a convocação é posterior ao ato administrativo ou legislativo, cabendo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição, trata-se de referendo. A análise da Lei demonstra que os plebiscitos são utilizados basicamente para questões territoriais.

A Constituição de 1988 não pode ser modificada por iniciativa popular. A Reforma, Revisão ou Emenda à Constituição competem ao Presidente da

---

<sup>36</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º - Brasília é a Capital Federal.

§ 2º - Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.

República, Câmara Federal, Senado e às Assembleias Legislativas das Unidades da Federação, em conformidade com o artigo 60 da Constituição (excluindo-se o plebiscito previsto para 1993). Não se trata de proibição explícita, mas implicitamente os cidadãos não figuram entre os legitimados a proporem Emendas à Constituição. Assim como também não se acolheu, na constituinte, a obrigatoriedade de ratificação da Constituição referendo popular.

O Projeto da Comissão de Sistematização da Constituinte estabelecia a iniciativa para apresentação de Projeto de Lei ou proposta de Emenda a Constituição. O projeto do PT admitia a Revisão Constitucional por Emenda subscrita por 1% (um por cento) do Eleitorado Nacional. O projeto da Comissão de Sistematização previa, igualmente, o referendo por iniciativa popular para deliberar sobre anulação total ou parcial de Emenda à Constituição ou de Lei cujo requisito seria a solicitação de 2% do eleitorado nacional. Tais propostas foram rejeitadas no plenário pelo "Centrão" (ver Jornal do Brasil, 14 jan. 1988: "Centrão tira direitos dos cidadãos"). O projeto do PT previa o referendo obrigatório para ratificar Emendas constitucionais. Entretanto, como já tratado, os acordos políticos e a existência de um bloco conservador impediu maiores avanços democráticos no texto constitucional.

A constituição Federal também contempla hipóteses de democracia participativa de atores ou entidades da sociedade civil na deliberação sobre políticas públicas. Essas formas presentes nos capítulos que tratam da seguridade social, família, educação, cultura e da reforma urbana tornaram-se amplamente difundidas no Brasil. São os Conselhos, que possibilitam a participação da sociedade civil organizada no planejamento e execução de ações estatais e serviços públicos. Quanto à gestão das políticas públicas, o artigo 194, parágrafo único, inciso VII, assegura o "caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados". O artigo 204, inciso II, que versa sobre a Assistência Social, prescreve a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis". O artigo 227, parágrafo 1º, que versa sobre a Família, a Criança, o Adolescente e o Idoso, dispõe que "[o] Estado promoverá programas de

assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais [...]” O artigo 206 que estabelece os princípios da do ensino, em seu inciso VI, enumera a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. Ainda o artigo 216-A, § 1º, X, prevê que o Plano Nacional de Cultura rege-se por princípios, dentre os quais, a “democratização dos processos decisórios com participação e controle social”; Por fim, o artigo 186 que trata da reforma urbana requer a elaboração de planos diretores municipais em todas as cidades com mais de 20 mil habitantes. Nesse caso, apenas a legislação infraconstitucional, o assim chamado “Estatuto da Cidade”, requer a participação da população na elaboração dos planos diretores. O próprio processo constituinte deu origem de um conjunto de instituições híbridas, como os conselhos de política e tutelares ou as formas de participação a nível local.

Em que medida esses institutos empoderam o cidadão e possibilitam a participação popular? Esses instrumentos de participação aproximam a Constituição Brasileira do Novo Constitucionalismo Latino Americano? São questões importantes sobre as quais nos propomos a refletir.

O plebiscito e o referendo recebem o mesmo tratamento constitucional e legal, de modo que a Lei 9709/98 disciplina os trâmites e cabimento do uso de tais mecanismos. Nos termos do artigo 3º da Lei, a convocação de plebiscitos e referendos ocorrerá “[...] mediante decreto legislativo, por proposta de um terço, no mínimo, dos membros que compõem qualquer das Casas do Congresso Nacional”. Desse modo, aos cidadãos não é dado o poder de convocar referendos nem plebiscitos. No tocante à matéria, caberá ao legislativo, a depender da “relevância nacional”, convocá-los. A lei exige a utilização desses mecanismos de participação direta apenas quando envolve questão territorial.

Foram convocados apenas um plebiscito e um referendo no Brasil pós Constituição de 1988, o primeiro, acerca da forma de governo, e o segundo sobre a comercialização das armas de fogo. Antes da Constituição de 1988, em 6 de janeiro de 1963, no governo João Goulart (no contexto da crise que levou ao final da primeira experiência democrática e ao golpe de 1964), foi realizado no Brasil um outro plebiscito com o objetivo de os cidadãos decidirem sobre a forma de governo,

entre o parlamentarismo e o presidencialismo. O único plebiscito, que ocorreu em 7 de setembro de 1993, já estava previsto na Constituição no artigo segundo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O que nos leva a concluir que em cerca de vinte seis anos do texto constitucional apenas ocorreu um referendo sobre a comercialização de armas de fogo, realizado em 2005, motivado pelo Estatuto do Desarmamento. O referendo teve o objetivo de transferir aos cidadãos a responsabilidade sobre a proibição de comercialização de armas de fogo para toda a população, já que havia sofrido resistência de grupos mais conservadores do Congresso Nacional. Decidiram os cidadãos pela proibição. A previsão restritiva e a realização de um único referendo indicam a postura dos representantes eleitos em reduzir drasticamente a utilização desse instrumento.

A iniciativa popular, no âmbito federal, restringe-se às leis complementares e ordinárias, ressalvadas, as competências legislativas privativas. Desse modo, os cidadãos poderão propor projetos de lei desde que não invadam a competência privativa dos representantes. Como já esclarecido, o projeto de lei de iniciativa popular deverá ser apresentado à Câmara dos Deputados com a subscrição de, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional<sup>37</sup> – um milhão, quatrocentas e dezesseis mil, novecentos e noventa e uma assinaturas em dezembro de 2013 (1.416.991) –, distribuído pelo menos cinco Estados (ou Distrito Federal), com não menos de três décimos por cento em cada um deles. A Lei 9709/98 acrescenta que a proposta de lei deve conter um único assunto e não poderá ser rejeitada por vício formal. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>38</sup> em seu artigo 252 contém os requisitos do projeto de Lei:

- I) a assinatura de cada eleitor deve ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral;
- II) as listas de assinatura serão organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal, em formulário padronizado pela Mesa da Câmara;

---

<sup>37</sup> De acordo com os dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral, no mês de dezembro de 2013, existem no Brasil 141.699.132 eleitores. Disponível em: <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)>. Acesso em: 12 jan. 2014 às 22:05 min.

<sup>38</sup> Resolução n. 17, de 1989, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pode ser encontrada no endereço eletrônico: <<http://www2.camara.leg.br/>>.

III) será lícito a entidade da sociedade civil patrocinar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular, responsabilizando-se inclusive pela coleta das assinaturas;

IV) o projeto será instruído com documento hábil da Justiça Eleitoral quanto ao contingente de eleitores alistados em cada Unidade da Federação, aceitando-se, para esse fim, os dados referentes ao ano anterior, se não disponíveis outros mais recentes;

V) o projeto será protocolizado perante a Secretaria-Geral da Mesa, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação;

VI) o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições;

VII) nas Comissões ou em Plenário, transformado em Comissão Geral, poderá usar da palavra para discutir o projeto de lei, pelo prazo de vinte minutos, o primeiro signatário, ou quem este tiver indicado quando da apresentação do projeto;

VIII) cada projeto de lei deverá circunscrever-se a um único assunto, podendo, caso contrário, ser desdobrado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania em proposições autônomas, para tramitação em separado;

IX) não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação;

X) a Mesa designará Deputado para exercer, em relação ao projeto de lei de iniciativa popular, os poderes ou atribuições conferidos por este Regimento ao Autor de proposição, devendo a escolha recair sobre quem tenha sido, com a sua anuência, previamente indicado com essa finalidade pelo primeiro signatário do projeto.

A disciplina constitucional e legal dificulta a proposição dos projetos de lei pelos cidadãos. A preocupação com a conferência de assinaturas consta no Regimento Interno da Câmara dos Deputados inviabiliza que os projetos de leis apresentados pelos cidadãos como de iniciativa popular sejam recebidos pela Câmara dos Deputados sem a intermediação de algum Parlamentar ou do Presidente da República.

Foram apresentados quatro projetos de leis de iniciativa popular, desde a promulgação da Constituição de 1988: a Lei n. 8.930/94 dá nova redação ao art. 1º da Lei n. 8.072/90, (dispõe sobre os crimes hediondos), nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição, e dá outras providências; a Lei n. 9.840/99 (Captação ilícita de sufrágios), que altera dispositivos da Lei n. 9.504/97 e da Lei n. 4.737/65, o Código Eleitoral; a Lei n. 11.124/05, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social/SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social/FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS; e a Lei Complementar n. 135/2010 (Lei da ficha Limpa) que altera a Lei Complementar n. 64/90, que prevê, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição, hipóteses de inelegibilidade, prazos de cassação e dá outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade com vistas a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

A Lei dos Crimes Hediondos (Lei 8.930/94), embora tenha sido fruto de uma demanda social, que tomou dimensão e publicidade após a morte da filha da romancista Glória Perez, não atendeu às exigências do Regimento e sua proposição se deu por iniciativa executiva. No site da Câmara Federal, consta o Projeto de Lei 4146/1993 (transformado na Lei Ordinária 8930/1994), cujo autor é o Poder Executivo<sup>39</sup>.

A Comissão Brasileira de Justiça e Paz – CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, apresentou projeto de lei de iniciativa popular (projeto

---

<sup>39</sup> Informação extraída do site da Câmara Federal: <[www.camara.gov.br/fichadetramitacao?idProposicao=219155](http://www.camara.gov.br/fichadetramitacao?idProposicao=219155)>. Acesso em: 12 jan. 2014 as 16:08 min.

1517/99) com vistas a tornar inelegíveis os autores de corrupção eleitoral. Embora tenham obtido cerca de um milhão de assinaturas, a impossibilidade de recontagem de assinaturas para que a lei entrasse em vigor antes das eleições de 2000, fez o projeto ser subscrito por parlamentares, tornando a iniciativa parlamentar.<sup>40</sup> No site da Câmara Federal consta a informação de que o projeto foi proposto pelo autor Albérico Cordeiro deputado Federal pelo PTB/AL.

O projeto de lei, proposto pelo movimento popular de moradia – Projeto de Lei (PL) n. 2.710/92 –, chegou ao Congresso Nacional em 1991. Tramitou por 14 anos e foi aprovado pelo Senado Federal, em 23 de maio de 2005. Deu origem a Lei n.11.124/2005. O Projeto do fundo nacional da moradia se tornou lei por um processo misto, envolvendo a iniciativa popular e a ação de parlamentar. No site da Câmara Federal consta a informação de que o Projeto foi proposto sob o patrocínio do Movimento Popular de Moradia, mas informa que o autor do Projeto foi o deputado Nilmário Miranda do PT/MG<sup>41</sup>.

O Projeto de Lei Complementar 518/2009, projeto que instituiu a chamada “ficha limpa” obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis, foi proposto inicialmente pela sociedade civil, com o objetivo de tramitar como lei de iniciativa popular, mas as dificuldades de conferência de assinaturas pela câmara fizeram com que o projeto fosse proposto pelos parlamentares. No site da Câmara Federal figuram como autores cerca de 30 parlamentares<sup>42</sup>.

Nenhuma das quatro leis citadas poderia haver sido aprovada se não houvesse sido “adotada” por parlamentares ou executivo. Em mais de 26 anos da Constituição Federal, nenhuma Lei foi aprovada com a iniciativa dos cidadãos, sem intervenção dos representantes na tramitação do projeto. Isso se explica, dentre outras razões, pela dificuldade do atendimento aos requisitos legais e regimentais para propositura do projeto de Lei.

---

<sup>40</sup> Informação extraída do site da Câmara Federal: <[www.camara.gov.br/fichadetramitacao?idProposicao=38166](http://www.camara.gov.br/fichadetramitacao?idProposicao=38166)>. Acesso em: 12 jan. 2014 as 15:57 min.

<sup>41</sup> Informação extraída do site da Câmara Federal: <[www.camara.gov.br/poposicoesWeb/prop\\_autores?idProposicao=18521](http://www.camara.gov.br/poposicoesWeb/prop_autores?idProposicao=18521)> . Acesso em: 12 jan. 2014 as 16:17 min.

<sup>42</sup> Informação extraída do site da Câmara Federal: <[www.camara.gov.br/poposicoesWeb/prop\\_autores?idProposicao=452953](http://www.camara.gov.br/poposicoesWeb/prop_autores?idProposicao=452953)>. Acesso em: 12 jan. 2014 as 15:20 min.

O instituto da soberania popular acrescentou uma lógica societária ao sistema político que se comunica com as demandas populares.

O instituto de soberania direta que realmente se destaca é o da iniciativa popular de lei. Ainda que ele não tenha sido muito utilizado, quando o foi, ele acrescentou uma lógica societária ao sistema político. Entre os três casos, pelo menos dois expressam fortes movimentos da sociedade civil, a CNBB e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia. O terceiro movimento expressa uma personalidade pública capaz de dar visibilidade mediática ao movimento. No entanto, não há dúvidas de que dada a amplitude da legislação, os três mecanismos são pouco utilizados no nível nacional e ainda menos no estadual. Whitaker argumenta que na forma atual da legislação sobre a iniciativa popular os casos são poucos, e a possibilidade de anulação posterior da legislação é grande devido a incertezas do processo de conferência de assinaturas. Ele sugere a transferência para as comissões de participação dos legislativos da sistematização das iniciativas populares e a sua proposição pelos próprios parlamentares, tal como já acontece no plano federal e em alguns legislativos estaduais (WHITAKER, 2003 apud AVRITZER, 2006, p. 38).

Discordamos do autor, tendo em vista que a finalidade da inclusão da iniciativa popular é possibilitar aos cidadãos a proposição direta de projetos de lei, não sendo necessária a intervenção dos Poderes Constituídos para que o projeto tramite nas casas legislativas. As exigências constitucionais, legais e regimentais inviabilizaram por completo que todos os projetos de iniciativa popular até hoje propostos pelos cidadãos fossem apreciados. Os vícios formais e a falta de atendimento aos requisitos transformaram todos os projetos de lei de iniciativa popular em leis de autoria dos poderes constituídos. A impossibilidade de conferência de assinaturas e títulos eleitorais pela Câmara dos Deputados tem sido um impeditivo de tramitação dos Projetos. Ainda que o objetivo final tenha sido atendido, que tenham sido aprovadas leis a partir de demandas populares, ao final elas se tornaram leis de autoria dos parlamentares. Simbolicamente a aprovação de Lei de autoria do povo fortalece a democracia, sendo esse o sentido da inclusão desse instituto de soberania popular no texto Constitucional. A situação parece inverter o propósito Constitucional, visto que esse instrumento de democracia direta necessita da intervenção da democracia representativa para efetivar-se. Formalmente falando pode-se afirmar que não há nenhuma Lei de autoria popular no Brasil.

A Constituição de 1988 possibilitou a criação de instituições de democracia participativa através da representação da sociedade civil como parte do aparelho do Estado. Os Conselhos de Setoriais de Políticas Sociais são fruto da Legislação Específica que regulamenta os artigos da Constituição sobre a participação da sociedade no planejamento e execução de ações de saúde, assistência social, previdência social, criança, adolescente e família, cultura, políticas urbanas, dentre outras.

A organização de sistemas nacionais de gestão participativa e descentralizada das políticas sociais se dará através da aprovação posterior de leis específicas para cada área (Lei orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, lei Orgânica da Assistência Social, Estatuto das Cidades) criaram-se espaços de negociação e co-gestão destas políticas.

A principal legislação participativa surgiu a partir da Lei Orgânica da Saúde (LOS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Cidade. Depois da Constituição de 1988, na década de 90 essas formas de participação foram denominadas de Conselhos.

Conselhos seriam instituições compostas pelos cidadãos e pelo Poder Executivo com a finalidade de deliberar sobre áreas temáticas e políticas públicas.

Podemos definir os Conselhos como instituições híbridas nas quais há participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos, em todas as áreas mencionadas, é definido por legislação local, ainda que os parâmetros para a elaboração dessa legislação sejam dados pela legislação federal (AVRITZER, 2006, p. 40).

Os Conselhos de Políticas Públicas se estruturam de maneira paritária. Esses institutos encontram-se em diferentes estágios de consolidação em cada região brasileira.

Ainda são necessários estudos mais aprofundados sobre a constituição e funcionamentos de tais sistemas participativos para possamos dimensionar o contexto dos atores da sociedade civil em cada um deles e se possuem influência

sobre as decisões administrativas. Isso porque, a existência formal dos conselhos, representada em números, não comprova a interferência da participação dos agentes sociais nas decisões tomadas pelos conselhos. O processo decisório vivenciado pelos conselhos envolve muitas variáveis como: a existência de debate sobre os temas, a autonomia dos sujeitos envolvidos, a pluralidade de interesses. Todos esses aspectos devem ser levados em consideração numa avaliação sobre a participação popular na tomada de decisões pelo poder público.

Outro instrumento de democracia participativa é o orçamento participativo que tem se mostrado como uma alternativa a crise da democracia representativa e uma possibilidade de equilibrar as “tensões entre participação e representação, entre deliberação e delegação, entre decisão democrática e escolha democrática” (Boaventura, 2002, p. 8). Esse mecanismo coloca o cidadão como partícipe direto da decisão política.

A experiência de democracia participativa de maior êxito no Brasil é o orçamento participativo, tendo sido considerado pela ONU como uma das quarenta melhores práticas de gestão urbana no mundo. O Banco Mundial também reconheceu o orçamento participativo como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil de participação popular<sup>43</sup>. Ele surge em Porto Alegre em 1989.

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de iniversalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação; segundo lugar, o OP implica na reintrodução de elementos de participação a nível local, tais como assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal representando, portanto, uma combinação dos métodos da tradição de democracia participativa; em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da regulação soberana, isso é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstrução de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes (SANTOS; AVRITZER, 2002); em quarto lugar, o OP

---

<sup>43</sup> Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=1](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1)>. Acesso em: 22 jan. 2015 às 23:07min. Tal informação também consta no livro de SANTOS, Boaventura. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto. Edições Afrontamento, 2002.

se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. As principais experiências de OP associam o princípio da carência prévia no acesso a bens públicos a um maior acesso a esses mesmos bens (AVRITZER, 2003, p. 14-15).

O Orçamento participativo, apesar de elementos comuns, varia a depender do ente federativo que a adota. Assim, cada região molda a sistemática de participação às suas realidades locais. Em comum em todas as experiências há o fato de que os cidadãos organizados por regiões e temas decidem como devem ser aplicados os recursos públicos, elegem as prioridades de atuação do poder público.

Historicamente, o orçamento participativo foi identificado com gestões do Partido dos Trabalhadores já que surgiu em Porto Alegre na gestão municipal do Prefeito Olívio Dutra do PT e se tornou uma prática mais comum nas administrações do Partido dos Trabalhadores. Porém, administrações locais de outros partidos incorporaram o orçamento participativo, como foi o caso do Prefeito Jarbas Vasconcelos na Prefeitura de Recife nos anos de 1986 e 1993 (AVRITZER, 2003).

Esse modelo tem sido objeto de pesquisas e inspirou também diversas formas de participação a nível internacional, tendo servido de modelo para experiências participativas em: Montevideu, Córdoba e Saint-Dennis na França.

Estruturalmente, o orçamento participativo se organiza em Assembleias Regionais e Temáticas nas quais a população elege suas prioridades para o ente federativo (em geral Estados e Municípios), elege seus Conselheiros e define o número de delegados para acompanhar os fóruns e discussões temáticas. A população de cada área delibera sobre a execução de serviços públicos prioritários e se faz representar nos grupos temáticos acompanhando o andamento e execução de suas propostas e demandas.

Em linhas gerais, há uma secretaria Municipal/Estadual destinada a acompanhar as reuniões do orçamento participativo esclarecendo as possibilidades e operacionalidade das demandas dos cidadãos. Portanto, deve haver um desenho institucional e uma vontade política que possibilite a participação dos cidadãos na

tomada de decisão sobre a aplicação dos recursos públicos.

O orçamento participativo corresponde a um processo de decisão com critérios de justiça distributiva.

O OP é um processo de tomada de decisão baseado em regras gerais em critérios de justiça distributiva, discutidos e aprovados por órgãos institucionais regulares de participação, nos quais as classes populares têm representação majoritária. As comunidades onde elas vivem e se organizam são reconhecidas como tendo direitos coletivos urbanos que legitimam as suas reivindicações e exigências, e também a sua participação nas decisões tomadas para lhes responder (SANTOS, 2002, p. 73-74).

Nas Assembleias Regionais e Temáticas e nos Conselhos são selecionadas as prioridades de obras e serviços através de critérios objetivos, definidos a partir de um processo negocial complexo.

Essa experiência corresponde a um processo de intervenção permanente dos cidadãos na gestão pública deliberando sobre orçamento. Por isso pode-se dizer que o orçamento participativo é uma cessão de soberania a um conjunto de assembleias regionais e que temáticas que operam a partir de critérios de participação. Todos os cidadãos se tornam automaticamente membros das assembleias com direito de participação e voto.

A cidade de Porto Alegre já possuía organização prévia da sociedade civil anterior à implantação do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2008), mas mesmo as localidades onde não havia uma prévia organização social, como cidades pequenas do norte e nordeste do Brasil, ocorreu um aumento da participação em associações comunitárias (AVRITZER, 2002).

O Orçamento Participativo um processo dinâmico, do qual não podemos extrair muitas conclusões, pois seu sucesso depende do modelo institucional adotado, da vontade política do gestor público, do grau de organização da sociedade civil, da dotação orçamentaria para execução das obras públicas deliberadas pelos cidadãos. O Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) pode ser um rival do Orçamento Participativo, pois é ele quem vota o orçamento municipal. As falta de

vinculação das decisões tomadas pelas Assembléias e Conselhos do Orçamento Participativo podem gerar a modificação das deliberações pelo Poder Legislativo ao votar o orçamento público, o que frustraria todo o processo que perderia sua razão de existir (SANTOS, 2002).

As análises mais recentes sobre o Orçamento participativo demonstram um entusiasmo crítico com as experiências de participação, já se identificam as dificuldades reais de efetividade desse mecanismo. Todavia, as análises são unânimes em reconhecer que esse tem sido um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva. A eficácia desse mecanismo depende de variáveis como: eficácia decisória, responsabilidade do gestor público, grau de organização social e comprometimento dos representantes das Assembléias e Conselhos, desenho institucional, disponibilidade orçamentária e respeito das decisões pelo Poder Legislativo (SANTOS, 2002).

Após essas considerações, retornamos aos questionamentos acima. Os mecanismos de democracia direta existentes no texto Constitucional de 1988 empoderam o cidadão a participar da vida política? Possibilitam a participação?

Os mecanismos de democracia participativa são efetivos no sentido de possibilitar uma co-governança?

O Referendo e o Plebiscito não podem ser propostos pelos cidadãos, é um instrumento de democracia direta que depende da convocação pela representação política. Além de serem usados em questões muito pontuais (questões territoriais) esses instrumentos são de pouca ou quase nenhuma utilização no Brasil. Além disso, esses mecanismos de consulta não podem ser manejados pelos cidadãos de modo que não empoderam a cidadania.

Quanto à iniciativa popular, caso essa análise fosse meramente quantitativa formal diríamos que não existe nenhuma produção legislativa no Brasil de autoria da iniciativa popular. Tendo em conta que as quatro Leis acima citadas nasceram a partir de demandas sociais que foram “adotadas” pelo Poder Legislativo,

para atender os requisitos formais de tramitação legislativa, pode-se considerar que tais leis foram substancialmente fruto de uma demanda social. Ainda assim, reconhecemos que esse mecanismo de democracia direta não possibilitou o empoderamento do cidadão com vistas a participar de maneira intensa da produção legislativa.

[...] podemos afirmar que apesar da intenção do legislador constituinte de criar formas híbridas de relação entre a participação e a representação, esse objetivo ainda não foi alcançado no Brasil democrático. É desejável que nos próximos anos as formas de democracia semidiretas adquiram autonomia em relação à dinâmica do Congresso Nacional, assim como é desejável que os arranjos participativos locais se articulem melhor com os legislativos locais. Somente assim cada uma das formas de exercício da soberania, a participação e a representação, poderão complementar déficits ou incompletudes presentes na outra (AVRITZER, 2006, p. 42).

Quanto aos Conselhos não possuímos dados para mensurar se esse tipo de participação empodera o cidadão e se a participação cidadã interfere na decisão tomada pelo gestor público. Dados numéricos, como a quantidade de Conselhos no Brasil, não revelam o caráter participativo e interventivo das pautas populares nas decisões públicas. Por tal maneira, não possuímos dados suficientes para afirmar se esses mecanismos de democracia participativa empoderam os cidadãos. A simples existência dos Conselhos já revela um avanço, mas esse dado, por si só, não mede o grau da participação social no âmbito deles.

Quanto ao Orçamento Participativo é uma experiência positiva no sentido de estimular a participação popular; entretanto não corresponde a uma receita que apresenta os mesmos resultados em qualquer região do país. Apresenta variações e problemas. Os resultados dependem sobremaneira do orçamento público, de vontade política do Executivo e do Legislativo e do grau de organização da sociedade civil.

Entendemos que a Constituição Federal de 1988 não pode ser identificada no modelo do Novo Constitucionalismo Latino Americano tanto nos aspectos formais quanto no seu conteúdo material. As constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano ampliaram as possibilidades de participação direta do cidadão na vida política. O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular podem ser usados diretamente pelos cidadãos sem a necessidade de mediação, provocação ou “adoção” desses institutos pelos Poderes Constituídos. As

Constituições do Novo Constitucionalismo contemplam as possibilidades de ativação de referendos e plebiscitos propostos diretamente pelos cidadãos para ratificar o texto Constitucional, as Reformas e Emendas, assim como o referendo revogatório de mandato. As iniciativas populares demandam requisitos menos rígidos que os da Constituição Brasileira, o que facilita o uso desse instrumento de participação democrática. No caso brasileiro o excessivo formalismo para propositura do Projeto de Lei impede o exercício desse direito de participação e os referendos e plebiscitos são instrumentos a serviço dos Poderes Constituídos e não podem ser exercidos diretamente pelos cidadãos. Quanto aos mecanismos de democracia participativa, a experiência mais efetiva que o Brasil possui é o Orçamento Participativo, eis que não há dados que comprovem a eficácia dos Conselhos de Participação Popular. Entretanto, mesmo o Orçamento Participativo tem se revelado como uma política de gestão que depende da vontade do gestor público para sua implementação. Não há uma política de Estado que determine a sua execução<sup>44</sup>. Foi uma iniciativa do Partido dos Trabalhadores e vem sendo adotada ao longo dos anos por partidos políticos de esquerda, sem a inclusão da adoção de tal medida como Política Institucional de Estatal voltada à participação democrática. As condicionantes já apontadas (orçamento, vontade política, grau de organização da sociedade e desenho institucional) também são determinantes para o sucesso desse instrumento. Por tal razão, também nesse aspecto não podemos dizer que os mecanismos de democracia participativa adotados no Brasil se assemelham aos previstos no Novo Constitucionalismo Latino Americano.

A democracia participativa encontra resistência dos poderes constituídos no Brasil, sobretudo do Poder Legislativo, que se opôs recentemente à criação de novas instancias participativas no âmbito da Administração Federal. O Decreto n. 8243 de 23 de maio de 2014 que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) foi sustado pela Câmara Federal sob a justificativa de que teria havido invasão de competências constitucionais por parte do executivo.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <[www.redeopbrasil.com.br](http://www.redeopbrasil.com.br)>. Acesso em: 15 jan. 2015 as 11:31min.

O Decreto n. 8243 instituiu a política de participação social, cujos objetivos eram: consolidar a participação social como método de governo; promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social; aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes; promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal; desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento; incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro; desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis; incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil e incentivar a participação social nos entes federados.

O Decreto previa a obrigatoriedade de os órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas considerar as instâncias e mecanismos de participação popular. Assim as políticas públicas executadas pelos órgãos da administração federal direta e indireta deveriam ser acompanhadas tanto na sua formulação como na execução pelos cidadãos.

Para tanto o Decreto previu as instâncias de participação popular que seriam: o conselho de políticas públicas; a comissão de políticas públicas; a conferência nacional; a ouvidoria pública federal; a mesa de diálogo; o fórum interconselhos; a audiência pública; a consulta pública; e o ambiente virtual de participação social.

Seria uma forma de ampliar para todos os órgãos da administração pública federal os conselhos já existentes em outras áreas, como: saúde, educação, assistência social, todos com previsão constitucional. O que corresponde à ampliação de mecanismos de democracia participativa em complementação à

democracia representativa, possibilitando maior diálogo entre os órgãos da administração pública federal e a sociedade civil organizada. Não há qualquer vício de inconstitucionalidade no Decreto n. 8243/2014, pois a Constituição Federal de 1988 contempla as formas democracia direta, participativa e representativa. Tampouco há invasão de competências, pois o Decreto se limitou a regulamentar dispositivo constitucional e não inovou na ordem jurídica.

A resistência ao decreto se deu por razões políticas, já que a Câmara decidiu sustar a eficácia do Decreto dois dias após o resultado das eleições presidenciais. Entretanto, as críticas formuladas pelos parlamentares indicam a oposição à criação desses instrumentos. Por exemplo, o presidente da Câmara, deputado Henrique Eduardo Alves, chegou dizer que a sessão que derrubou o decreto foi histórica e comemorou a “manifestação de altivez e democracia desta Casa”. O líder do DEM, Mendonça Filho, disse que o projeto tem viés autoritário. “Impõe, via decreto presidencial, um modelo de consulta à população que é definido pelo Poder Executivo. É uma forma autocrática, autoritária, passando por cima do Parlamento, do Congresso Nacional, da Casa do Povo, de estabelecer mecanismos de ouvir a sociedade”. O deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), disse que os conselhos criados serão comandados “da antessala da Presidência da República”. O líder do PSDB, deputado Antônio Imbassahy (BA), disse que o decreto inverte a lógica da democracia representativa. “Com esse decreto, a presidente Dilma quer que a escolha dos representantes do povo seja feita pelo governo do PT”.<sup>45</sup>

Os argumentos políticos indicam uma resistência à criação de novos conselhos de participativa popular, como se esses mecanismos disputassem espaço ou de alguma forma limitassem a democracia representativa. A democracia direta e participativa podem ser complementares à representativa. Os argumentos contrários à participação popular partem de um conservadorismo elitista. Faz-se comumente uso de expressões com vistas a deslegitimar a participação popular, como:

O povo é incompetente para votar em questões que “não pode entender”; é

---

<sup>45</sup> Todos os pronunciamentos citados podem ser consultados no site da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/476677-DEPUTADOS-DERRUBAM-DECRETO-DOS-CONSELHOS-POPULARES.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014 as 12:23min.

incoerente em suas opiniões (quando as tem) e é, ainda, politicamente irresponsável, nada lhe sendo cobrado:

O povo tende a votar de forma mais “conservadora” e, quando muito solicitado torna-se “apático” para a participação política;

O povo é mais vulnerável, do que os representantes, às pressões do poder econômico e dos grupos “superorganizados”;

O povo é dirigido pela “tirania da maioria” e dominado pelas “paixões” (BENEVIDES, 1991, p. 80-106).

Os argumentos que deslegitimam a capacidade popular de exercer a democracia direta e participativa também atingem a democracia representativa. Assim, se o povo não sabe votar, tampouco saberia eleger representantes; se é conservador, possivelmente elegerá representantes conservadores; se é incompetente, igualmente não teria competência para fazer boas escolhas de representação. A alegação de que o povo é incapaz, manipulável, desorganizado, conservador e presa fácil das paixões, também descredenciam a democracia representativa. A autora argumenta que “as paixões públicas serão em qualquer processo de consulta, menos perversas do que as paixões secretas, escondidas nos gabinetes, nos lobbies, nas ‘negociações’” (BENEVIDES, 1991, p. 107).

Esses são argumentos antidemocráticos, pois atacam qualquer forma de democracia, seja direta, participativa ou representativa. Os supostos “vícios” que acometem a democracia direta são partilhados pela democracia representativa. Os representantes também são membros do povo, com as mesmas deficiências, dificuldades e limitações.

(1) os parlamentares não são, necessariamente, mais competentes para o trato de questões que exigem conhecimento específico e aprofundado; (2) os parlamentares não são, necessariamente, menos vulneráveis à pressão dos grupos de interesse, dos “mais organizados”; (3) a relação entre a atividade legislativa e os grupos de pressão não é mais democrática no meio parlamentar do que por via da participação popular, pois no Congresso os lobbies permaneceram invisíveis, enquanto, no outro caso, os grupos organizados são publicamente identificados.

Finalmente, creio que a questão se coloca, novamente, sob o ângulo da oposição entre soberania parlamentar e soberania popular. O pressuposto dos que defendem a primeira é que o Legislativo não deve obedecer à vontade popular pode, no máximo, “inspirar-se” nas suas manifestações. Desse ponto de partida, qualquer pressão efetiva que se exerça sobre os parlamentares é indevida, pois contrária ao princípio da soberania parlamentar. Ora, na lógica desse princípio, toda pressão é indevida, incluindo a dos poderosos grupos econômicos e dos lobbies de todo o tipo. Quem defende a soberania parlamentar contra a soberania popular deveria, para ser coerente, ser também contra a regulamentação dos lobbies - mais ainda, deveria propor a sua criminalização (BENEVIDES, 1991, p. 105).

Dessa maneira, os argumentos contrários à participação, seja ela direta ou participativa, são, argumentos contrários à democracia representativa também.

Esses são argumentos e atos legislativos (no caso da derrubada do Decreto de Participação Popular) que diferem dos textos Constitucionais do Novo Constitucionalismo. A constituição do Equador, por exemplo, em seu artigo 100<sup>46</sup>, prevê a participação de representantes da sociedade em todos os níveis de governo. Há a previsão da “cadeira vazia” em todas as sessões dos governos autônomos para que seja ocupada por um representante do povo. Diz o artigo 101:

Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Há, portanto, diferenças, não só formais, mas sobretudo materiais entre o texto Constitucional brasileiro e as constituições do Novo Constitucionalismo. A Constituição brasileira se mostra mais restrita quanto às formas de democracia direta e participativa, chegando a desmotivar a democracia direta e o Poder Legislativo reduz as possibilidades de democracia participativa. O texto constitucional não possibilita o empoderamento dos cidadãos a participarem da vida política, nem propicia instrumentos efetivos de participação, ao dificultar a participação cidadã. Os

---

<sup>46</sup> Sección tercera

Participación en los diferentes niveles de gobierno

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

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

5. Promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación. Para el ejercicio de esta participación se organizarán audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios y las demás instancias que promueva la ciudadanía.

Art. 101.- Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones.

Art. 102.- Las ecuatorianas y ecuatorianos, incluidos aquellos domiciliados en el exterior, en forma individual o colectiva, podrán presentar sus propuestas y proyectos a todos los niveles de gobierno, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

argumentos que apontam para uma “idiotia popular” parecem levar a conclusões equivocadas da possibilidade de existência de democracia sem participação dos cidadãos, o que seria uma incoerência de fundo. Enquanto as Constituições do Novo Constitucionalismo ressaltam o poder soberano e protagônico da cidadania, a Constituição e o legislador brasileiros parecem evitar que os cidadãos tomem consciência de que são eles os detentores da soberania.

#### 4.2 A CRISE DO MODELO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NO BRASIL E A PROPOSTA DE UMA NOVA CONSTITUINTE COM O REFERENDO POPULAR

Em junho de 2013, em razão das manifestações populares que ocorreram em várias capitais do Brasil, e que além de outras motivações demonstrava também uma insatisfação com o sistema político e a democracia representativa, a Presidenta da República, Dilma Rousseff, fez um pronunciamento ao país e propôs, dentre outras medidas (o que nos importa destacar para o objeto desse trabalho), a convocação de um plebiscito para decidir sobre a convocação de uma Assembleia Constituinte para realizar a reforma do sistema político<sup>47</sup>.

Essa proposição, de imediato, contou com a reação de juristas<sup>48</sup> e organizações da sociedade civil, como foi o caso da Ordem dos Advogados do

---

<sup>47</sup> As informações podem ser conferidas no site do Palácio do Planalto. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>>

Consta também no site a reunião realizada com prefeitos para propor medidas, dentre as quais a reforma política. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/dilma-propoe-plebiscito-para-reforma-politica/>>. Acesso em: 5 jan. 2015 as 03:30min.

<sup>48</sup> Manifesto de juristas em defesa da Constituição da República e do Estado Democrático de Direito: Disponível em: <<http://www.peticaopublica.com.br/?pi=P2013N41805>>. Acesso em: 5 jan. 2015 as 03:35 min.

<<http://www.conjur.com.br/2013-jun-24/estudiosos-direito-lancam-abaixo-assinado-defesa-constituicao>>

Brasil<sup>49</sup>, mas também contou com a simpatia de cientistas sociais e cientistas políticos, como Boaventura Santos<sup>50</sup> e Emir Sader<sup>51</sup> respectivamente.

Os organizações e Juristas contrários à proposta argumentam que seria possível uma Assembleia Constituinte que alterasse apenas parte do texto constitucional. Sendo o Poder Constituinte Originário ilimitado, haveria a possibilidade de modificação de todo o texto constitucional, o que poderia ocasionar o retrocesso jurídico/constitucional, alertando para o risco de retrocesso na atual correlação de forças. Tal nota é intitulada “Defender Assembleia constituinte, hoje, é golpismo e haraquiri institucional”.<sup>52</sup>

A compreensão sobre as possibilidades de modificação do texto constitucional através de constituinte exclusiva remete a uma análise da teoria do Poder Constituinte, o que em certa medida aproxima esse debate dos processos constitucionais democráticos ocorridos no Novo Constitucionalismo Latino Americano em países como a Venezuela, Equador e Bolívia.

Como já foi dito nesse trabalho, o equilíbrio das tensões entre constitucionalismo e democracia são desafios do constitucionalismo atual, já que são dois elementos aparentemente contraditórios. As Constituições buscam a segurança das relações e a democracia é uma categoria disputada politicamente e constantemente pelos atores sociais; “democracia Constitucional passa a ser construída sobre essa dicotomia: transformação com segurança, risco minimamente previsível de mudança com permanência” (QUADROS DE MAGALHÃES, 2015, p. 55). Um equilíbrio difícil de ser conquistado, portanto.

---

<sup>49</sup> Pronunciamento da OAB sobre a constituinte exclusiva para reforma política. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia/27626/presidente-da-oab-e-contra-convocacao-de-constituente>>. Acesso em: 5 jan. 2015 as 03:37 min. Outra informação sobre o mesmo tema no site da OAB: <<http://www.oab.org.br/noticia/11964/juristas-repudiam-ideia-de-constituente-para-reforma-politica>>.

<sup>50</sup> Entrevista concedida a revista Carta Maior. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/A-grande-oportunidade/4/28226>>. Acesso em: 5 jan. 2015 as 03:44 min.

<sup>51</sup> Texto publicado na revista Carta Maior. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Blog/Blog-do-Emir/Reforma-Politica-nas-maos-do-povo/2/28918>>. Acesso em: 5 jan. 2015 as 03:53 min.

<sup>52</sup> Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-26/defender-assembleia-constituente-hoje-golpismo-institucional>>. Acesso em: 5 jan. 2015 às 07:46.

As normas constitucionais têm a pretensão de oferecer segurança, já que são hierarquicamente superiores na ordem jurídica, rígidas e possuem mecanismos eficazes de controle de constitucionalidade, tudo isso para garantir estabilidade. É uma tentativa de blindar o sistema jurídico contra as intervenções políticas e sociais. De impedir que as contradições de conflitos existentes na sociedade modifiquem facilmente as regras do jogo.

Entretanto, às vezes essas regras necessitam ser modificadas porque os fatores reais de poder e a conjuntura social as tornaram ultrapassadas. Para tanto, as próprias constituições, frequentemente, trazem mecanismos de adequação dos seus textos com as realidades sociais. Essa é uma tentativa de equilibrar a segurança com a mudança necessária para que os textos constitucionais acompanhem e se atualizem no contexto social onde estão inseridas.

As emendas e revisões correspondem ao Poder Constituinte Derivado<sup>53</sup> que possibilita a atualização e modificações dos textos, mas esse poder é limitado, não tem soberania para modificar essencialmente as Constituições. O Poder Constituinte Derivado encontra limitações de ordem material, já que existem matérias que não podem ser modificadas são as cláusulas pétreas ou de intangibilidade, isso significa que o texto constitucional pode ser alterado para se adequar ou aperfeiçoar, mas, jamais, para ser restringido.

---

<sup>53</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Por tal razão, como tratado nesse trabalho, a Constituição de 1988 possui um vício de origem. A constituinte de 1988 foi convocada através da Emenda Constitucional 26/85 para formular um novo texto constitucional rompendo com a ordem jurídica anterior, o que não seria possível através da Emenda. Essa é uma contradição teórica talvez insuperável. Entretanto, a mensagem desse ato político talvez seja de que esse é uma Constituição de transição que não se prestou a romper com a ordem ditatorial que foi transacionada de forma lenta, gradual e segura. Esse vício formal de origem, além das diferenças de conteúdo, impede que a Constituição de 1988 seja identificada com o Novo Constitucionalismo Latino Americano.

Além das limitações materiais, o Poder Constituinte Derivado também encontra limites formais impostos pelo texto constitucional. No caso brasileiro, só poderá ser emendada por iniciativa do Presidente da República, por 1/3 (um terço) dos senadores ou deputados federais e, por fim, por mais da metade das assembleias legislativas dos estados membros ou por deliberação de maioria simples dos seus membros. Não se admite proposta de emenda constitucional pelos cidadãos.

O Poder Constituinte derivado também encontra limites circunstanciais, de modo que a Constituição não pode ser modificada em situação de instabilidade política com grave perturbação da “ordem”. Nas hipóteses de decretação de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal não poderá ser emendado o texto constitucional.

Portanto, somente a partir dos limites impostos pela ordem jurídica constitucional a Constituição brasileira pode ser modificada. O que significa dizer que o Poder Constituinte Derivado é um poder jurídico, porque previsto e amparado pelas regras do jogo, sendo limitado e subordinado.

As Constituições não podem ser modificadas a ponto de comprometer sua essência e a segurança das relações, mas, tampouco, podem impedir as mudanças sociais ou parar o tempo histórico. Por vezes as constituições não acompanham as transformações de uma sociedade democrática, não terão

correspondência com os fatores reais de poder, se transformarão em constituições “folha de papel” (LASSALE, 2006) e se tornarão ultrapassadas. Esse é um momento de ruptura, é denominado pela teoria constitucional como Poder Constituinte Originário. Esse poder de ruptura é soberano, ilimitado juridicamente. E como Poder de ruptura com a ordem jurídica anterior esse poder é político, cujos detentores são os cidadãos. Essa lógica de ruptura será legítima se democrática, se proposta e ratificada pelos detentores do poder soberano.

O poder constituinte originário, o poder de elaborar uma nova Constituição, é um poder de ruptura. Logo ele não se limita pelo atual ordenamento. Não há uma forma jurídica para a sua convocação. Ele poderia até ser convocado por uma emenda, como ato político, mas isto não encontra sustentação lógica na teoria constitucional. Efetivamente, não interessa como ele será convocado, pois ele é um poder de fato e não de direito. Trata-se de uma questão política e não jurídica. O que importa para o direito democrático, e para todos nós, é o fato de que ele só será legítimo, se for popular, inequivocamente, radical e democrático (QUADROS DE MAGALHÃES, 2015, p. 51).

O Poder Constituinte Originário não pode ser entendido dentro de uma lógica jurídica limitada pelas regras do jogo. Ele não é jurídico, ele é político e rompe com as regras do jogo para criar novas regras. Portanto, se os cidadãos entendem que esse texto constitucional não corresponde às suas expectativas e realidade social, se democraticamente decidirem por criar uma nova Constituição, essa decisão de ruptura será democrática e encontra correspondência na teoria constitucional.

Como noção política, o poder constituinte, qual o concebeu Sieyès, se confunde com a vontade da nação. É o poder que tudo pode. Ao fazer a Constituição, ele não se autolimita, porque sendo expressão mesma da vontade nacional, não pode se “acorrentado no exercício dessa vontade por nenhuma prescrição constitucional, por nenhuma forma constituída”. Livre de toda coação, adotará a forma que lhe aprouver, sendo absurdo, segundo Laboulaye, que a nação se prenda a formalidades às quais sujeita seus agentes (BONAVIDES, 2008, p. 146).

Esse poder poderá modificar radicalmente a ordem jurídico-constitucional desde que respaldado pelos cidadãos, exigindo uma forma democrática de convocação. Para tanto é necessário que o processo constituinte seja ativado pela cidadania que poderá limitar a competência dos representantes a realizar apenas a

reforma política, pois esse poder soberano é popular, são os cidadãos e não os seus representantes os verdadeiros titulares do poder.

Esse processo apresenta riscos, como todos os processos democráticos, que parecem evidenciados, dado o déficit democrático da história constitucional brasileira marcada por períodos ditatoriais. Entretanto, a relação entre democracia e constitucionalismo, essencialmente tensa, remete a legitimidade cidadã para modificar as regras do jogo. Circunstâncias semelhantes ocorreram nos processos constitucionais das constituições do Novo Constitucionalismo latino Americano. Todas foram criadas a partir da ativação direta do poder constituinte por meio de plebiscitos e ratificadas através de referendos. Essas constituições possuem textos avançados na afirmação de direitos e valores democráticos. Houve riscos também para esses Estados, que, como o Brasil, também enfrentaram períodos de instabilidade política, com longos períodos ditatoriais. Todavia, optaram por assumir os riscos e produziram textos com a participação intensa dos cidadãos tanto no momento de ruptura, como na produção do texto constitucional e na ratificação.

No período de 01 a 07 de setembro de 2014<sup>54</sup>, organizações e Movimentos Sociais Nacionais e Estaduais<sup>55</sup>, sem a participação institucional do Congresso Nacional, promoveram um plebiscito<sup>56</sup> popular com o objetivo de consultar os cidadãos sobre a proposta de uma Constituinte Exclusiva e Soberana sobre o Sistema Político. A divulgação dessa consulta se deu pelas organizações promoventes sem qualquer intervenção nem auxílio estatal.

Em nota pública<sup>57</sup>, os organizadores informam no site que recolheram 7.754.436 (sete milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e trinta e

---

<sup>54</sup> Informações sobre o plebiscito. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/noticia/nota-pública>>. Acesso em: 20 jan. 2015 as 7h.

<sup>55</sup> A relação das organizações promoventes pode ser consultada no site do plebiscito Constituinte. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/participantes>>. Acesso em: 20 jan. 2015 as 07:06 min.

<sup>56</sup> Denominamos plebiscito popular, pois o movimento se autodenomina assim. Todavia, esse plebiscito não corresponde tecnicamente a um plebiscito porque não foi convocado pelo congresso nacional, órgão legitimado constitucionalmente, nos termos do disposto nos artigos 14, I e 49, XV da Constituição Federal de 1988. A consulta é importante e válida do ponto de vista da organização democrática, porém sem nenhum valor legal.

<sup>57</sup> Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/noticia/nota-pública>>. Acesso em: 20 jan. 2015 as 7:27 min.

seis) milhões de votos em todo o país entre os dias 01 e 07 de setembro e que o resultado foi entregue aos três poderes da República nos dias 13 e 14 de outubro.

“Há momentos em que sistemas organizados se esgotam porque cumpriram a sua função histórica” (MARTINEZ DALMAU; SILVA JÚNIOR, 2014, p. 20). A possibilidade de mudança na ordem constitucional nasce com os textos democráticos, pois a democracia pressupõe disputa em sociedades marcadas pela complexidade e pela diferença. Os riscos de retrocesso social estão presentes em qualquer momento, pois a história não é linear. Martínez Dalmau e Silva Júnior ponderam que nenhum processo constituinte democrático terminou em tirania.

Os processos constitucionais são uma das principais armas históricas dos povos para promover o avanço democrático (MARTINEZ DALMAU, 2013, p. 10). Nenhum processo constituinte democrático limitou a liberdade ou terminou em tirania: ao contrário, todos criaram mais direitos, mais democracia, e condições mais favoráveis de vida nas sociedades onde ocorreram. (MARTINEZ DALMAU; SILVA JÚNIOR, 2014, p. 20).

As experiências constitucionais vivenciadas recentemente pelos países Latino Americanos oferecem possibilidades que representam avanços democráticos. As mobilizações ocorridas em junho de 2013 no Brasil demonstraram um descontentamento com o sistema político, dentre outras pautas. A convocação de Assembleias Constituintes pelos cidadãos para promover essas reformas não fere a teoria do Poder Constituinte se ativado pelos cidadãos e aprovado o texto da reforma também pelos cidadãos. Os processos constituintes democráticos corresponderam a instrumentos eficazes e experiências bem sucedidas no Novo Constitucionalismo Latino Americano e podem servir de referente para a experiência brasileira. Observar as experiências Latino Americanas pode ser de grande valia, já que possuem uma historicidade de colonialismo e de tensões democráticas semelhantes às vivenciadas no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

La excepción

Existe un solo lugar donde el norte y el sur del mundo se enfrentan en igualdad de condiciones: es una cancha de fútbol de Brasil, en la desembocadura del río Amazonas. La línea del ecuador corta por la mitad el estadio Zerão, en Amapá, de modo que cada equipo juega un tiempo en el sur y otro en el norte.

Eduardo Galeano, Mapamundi,  
**Patás Arriba La Escuela Del Mundo Al Revés.**

A sociedade moderna é complexa e contingente. Os interesses são divergentes e o maior desafio é incluir diferenças e sujeitos que costumam ser desprezados. Os antagonismos são inevitáveis e a democracia não tem a pretensão de desfazê-los, mas de moldar esse antagonismo para que o outro, o diferente, não seja visto como um inimigo a ser aniquilado e sim como um adversário nas inevitáveis disputas políticas (MOUFFE, 1996). Esse adversário político pode contingentemente passar a ser aliado conjuntural e, em seguida, tornar a ser adversário, pois a política é um espaço de dinamismo e de contingências. As pretensões de unanimidade trazem consequências ruins para a democracia, pois buscam neutralizar ou ignorar o antagonismo próprio da política (MOUFFE, 1996).

Assim, a democracia é o espaço da diferença, do conflito, da disputa e da liberdade, inclusive, da liberdade de errar (RANCIÈRE, 2014). Por isso, um sistema político que se blinda contra as demandas populares, afasta-se da democracia. Essa é a crítica ao sistema representativo que deixa de ouvir as demandas cidadãs. É fundamental que existam canais de intervenção direta dos cidadãos na vida política, com vistas a aperfeiçoar a representação. O plebiscito, referendo, iniciativa popular, a revogatória de mandato podem ser instrumentos importantes que empoderam os cidadãos, que asseguram o protagonismo político cidadão. As lutas e demandas populares tornam vivo espaço político. Essas disputas devem também ser exercidas diretamente pelos cidadãos, a partir de canais institucionais de participação, que possibilitem as diferentes vozes disputarem espaços políticos. Esses espaços políticos não são dotados de certezas, mas de pretensões, produções discursivas de razões e articulações de demandas de lutas populares.

A crise de legitimidade da democracia representativa no Brasil nos impõe uma reflexão sobre alternativas para possibilitar maior participação protagônica popular na vida política do país.

Historicamente, os fatores de poder que intervieram e condicionaram o constitucionalismo no Brasil afastaram a participação popular dos processos constituintes. Foi assim na Constituição imperial de 1824, na Constituição de 1891, na Constituição de 1937, no regime militar com a constituição de 1967.

A Constituição de 1988, embora formulada no momento da redemocratização do país e com participação popular, não foi fruto de uma ruptura política com o antigo regime ditatorial. A constituição de 1988 foi convocada através de Emenda Constitucional proposta por um presidente que não havia sido eleito diretamente pelo povo e elaborada por uma Assembleia Parlamentar, o que representa um vício de origem. Ainda que superada essa circunstância, como demonstrado nesse trabalho, as pautas de maior demanda popular não foram contempladas pelo texto Constitucional de 1988. Isso porque as forças políticas que atuaram na Assembleia Constituinte impediram maiores avanços de direitos, pois estavam comprometidas com as estruturas de poder do antigo regime e sofreram intensa intervenção do Poder Executivo. O “Centrão” e o Poder Executivo dificultaram avanços democráticos. Correspondeu a uma Assembleia Constituinte de transição para formular a Constituição possível, dada a intensa articulação antidemocrática ainda existente.

Isso explica o fato de as maiores demandas populares como reforma agrária e garantia de emprego terem sido postergadas para um momento futuro, como normas constitucionais de eficácia limitada, como legislação álibi (NEVES, 2011).

Os Instrumentos de democracia direta e democracia participativa também forma incluídos timidamente no texto Constitucional. O referendo e plebiscito são instrumentos que dependem da convocação pelo Congresso Nacional, a iniciativa popular demanda exigências tão intransponíveis que inviabilizam a proposição legislativa popular. Após a promulgação da Constituição de 1988 os mecanismos de

democracia direta foram pouco utilizados. Aos cidadãos não foi previsto o poder de convocar referendos nem plebiscitos. Caberá ao legislativo, a depender da “relevância nacional”, convocá-los. A iniciativa popular, da forma em que é prevista, inibe a sua utilização pelos cidadãos, tanto que até hoje nenhuma Lei foi aprovada com a iniciativa dos cidadãos, sem intervenção dos representantes na tramitação do projeto, dada a dificuldade do atendimento aos requisitos legais e regimentais para propositura do projeto de Lei.

Os instrumentos de democracia participativa, embora possibilitem uma maior interação entre vontade representada e representação, dependem de condicionantes orçamentárias, da vontade política, do grau de organização da sociedade, do desenho institucional que também são determinantes para o sucesso desse instrumento (SANTOS, 2002). O Decreto de Participação popular sofreu resistência da Câmara dos Deputados que sustou sua eficácia.

Essas questões tomam uma proporção importante quando despontam movimentos populares que indicam a grave crise de legitimidade que a democracia representativa sofre hoje no Brasil. As mobilizações ocorridas em junho de 2013 foram sintomáticas ao indicarem que os cidadãos desacreditam da representação e não se sentem contemplados pela atuação do parlamento e nem do executivo. As crises são momentos importantes para pensar e aperfeiçoar sistemas. Atestam que se faz necessária dar voz às demandas populares através de instrumentos que empoderem os cidadãos e lhes possibilitem terem espaços de fala, de atuação, de intervenção na vida política do país. As manifestações ocorridas em 2013 podem abrir espaços de diálogo e politização de pleitos por maior democratização da sociedade. Como disse a presidenta, Dilma Rouseff “essa mensagem direta das ruas precisam ser ouvidas e comprovam o valor intrínseco da democracia<sup>58</sup>”.

A América Latina pode se revelar como um referencial importante para pensar alternativas à crise de legitimidade da democracia brasileira. O novo

---

<sup>58</sup> As informações podem ser conferidas no site do Palácio do Planalto. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/pronunciamento-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-em-cadeia-nacional-de-radio-e-tv>>.

Constitucionalismo Latino Americano é fruto de experiências e mudanças importantes nos textos constitucionais protagonizadas por organizações populares.

As Constituições da Venezuela, Bolívia e Equador demonstram uma carga democrática e popular mais intensa (GARGARELLA; BERGALLO, 2011) que possibilita maior participação do povo na vida política do país para além do voto, com intensos instrumentos de democracia direta e participativa que incluem a revogatória de mandato dos representantes, a iniciativa popular de lei em sentido amplo, o plebiscito popular, o referendo, a convocação direta da constituinte, a ratificação do texto Constitucional e das Emendas pelos cidadãos, além de instrumentos de democracia participativa que permitem a fiscalização e participação popular em todas as instancias de governo.

As Constituições do Novo Constitucionalismo Latino Americano foram construídas a partir de processos Constituintes intensos com ampla participação popular e têm se relevado instrumentos importantes de empoderamento dos cidadãos. Processos constituintes não são varinhas mágicas e, de fato, não solucionam de uma vez todos os problemas, mas ajudam a estabelecer bases para transformar as condições de vida gradualmente (MARTÍNEZ DALMAU; SILVA JÚNIOR, 2014). As constituições democráticas podem se revelar como um importante instrumento de empoderamento cidadão.

As novas experiências Latino Americanas oferecem caminhos e possibilidades que conduziram a avanços democráticos importantes que devem ser observados e estudados pelo Brasil já que podem representar contribuições importantes de revisão da democracia representativa brasileira.

A Constituição de 1988 representou um importante momento da história política constitucional e apresentou os avanços políticos possíveis em um momento ainda marcado pela forte influencia militar. Foi uma constituição de contradições entre a busca de soberania e as limitações lógicas do processo constituinte. A conjuntura política limitou o campo de ação dos representantes da vontade popular, por tal razão a constituição de 1988 é formalmente e materialmente uma constituição

de transição que difere dos processos constituintes vivenciados na Bolívia, Equador e Venezuela nos quais houve uma ruptura com o constitucionalismo anterior.

As constituições da Venezuela, Equador e Bolívia romperam com um constitucionalismo crioulo e criaram mecanismos de intervenção direta dos cidadãos na vida política, além de instrumentos de democracia participativa. Os textos possibilitam a democracia direta de forma ampla. Os presidentes Hugo Chávez e Evo Morales se submeteram a revogatórias de mandatos, cuja aplicabilidade é ampla, podendo ser utilizada para revogar o mandato de qualquer cargo público. Os textos constitucionais demandam a aprovação dos cidadãos tanto para ativação do Poder Constituinte Originário, quanto para as possibilidades de Reforma e Emenda. Os cidadãos exercem uma função protagônica na vida política de seu país.

Por isso entendemos que tanto formal como materialmente a Constituição brasileira não é um exemplo do Novo Constitucionalismo Latino Americano.

A prática política é complexa, pois o antagonismo é a inevitável marca do campo político. Numa sociedade moderna marcada pela complexidade de atores sociais e interesses, por vezes contrapostos, necessários se faz dar voz às diferenças, incluir elementos, sujeitos e culturas que costumam ser desprezados pelo pensamento liberal tradicional. Nesse sentido é a abordagem dada por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau desde a década de 80 (LACLAU; MOUFFE, 1987). Em a Hegemonia e Estratégia socialista, os autores construíram as bases de uma teoria que resulta da pluralidade, da diferença e do inevitável conflito. Por isso, as lutas populares e democráticas devem ser exercidas nos espaços políticos. Não há mal nesses acontecimentos, ao contrário, devem ser lidos como avanços democráticos, pois democracia pressupõe diferenças e conflito.

O Novo Constitucionalismo Latino Americano tem demonstrado que a democracia se tornou possível a partir do empoderamento de parcela da população historicamente marginalizada, como índios, mulheres, camponeses, negros, em países com um constitucionalismo excludente e com histórico de golpes de Estado. Esse empoderamento se deu através da democracia, não através do mercado. Porque a verdadeira inclusão se dá a partir da democracia, não a partir do mercado.

O mercado cria consumidores, a democracia possibilita a formação cidadã. O Novo Constitucionalismo possibilitou a substituição do Estado oligárquico neocolonial pelo Estado nacional soberano e democrático.

Por tais razões as contribuições do Novo Constitucionalismo Latino Americano podem oferecer caminhos e possibilidades que colaborem na construção de uma democracia brasileira com mais oportunidades de protagonismo cidadão.

## REFERÊNCIAS

AB'SABER, Aziz Nacib et al. **A época colonial**: administração, economia, sociedade. 10. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. v. 2. (História Geral da Civilização Brasileira, t.1).

AB'SABER, Aziz Nacib et al. **A época colonial**: do descobrimento à expansão territorial. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007. v. 1. (História Geral da Civilização Brasileira, t.1).

ABREU, Marcelo de Paiva. O processo econômico. In: GOMES, Angela de Castro (Org.). **Olhando para dentro**: 1930-1964. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 179-228. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 4).

ACOSTA, Alberto. **Bitácora constituyente**: todo para la Patria, nada para nosotros!. Quito: Abya-yala, 2008.

ADRADOS, Francisco Rodríguez. **Nueva historia de la democracia**: de Solón a nuestros días. Barcelona: Ariel, 2011. 537 p.

AFFONSO, Almino. Democracia participativa: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, p.11-27, 1996.

ALCÁZAR, Joan del; MATTALIA, Sonia (Org.). **América Latina**: literatura e historia entre dos finales de siglo. Valencia: Ediciones del Ceps, 2000.

APARICIO WILHELMI, Marco et al. **Por una asamblea constituyente**: una solución democrática a la crisis. Madrid: Ediciones Sequitur: Fundación CEPS, 2012. 156 p.

APARICIO WILHELMI, Marco. Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur. In: \_\_\_\_\_ et al. **Por una asamblea constituyente**: una solución democrática a la crisis. Madrid: Ediciones Sequitur, 2012. p. 97-129.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; FRANCO, Denize de Azevedo; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das sociedades**: das comunidades primitivas às sociedades medievais. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1980. 458 p.

AQUINO, Rubim Santos Leão de; LEMOS, Nivaldo Jesus Freitas de; LOPES, Oscar Guilherme Pahl Campos. **História das sociedades americanas**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. 764 p.

ARBLASTER, Anthony. **A democracia**. Lisboa: Editorial Estampa, 1988.

ARMENGOL, Carlos Manuel Villabella. El derecho constitucional del siglo XXI en latinoamérica: un cambio de paradigma. In: VICIANO PASTOR, Roberto

(Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Espanha: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 51-76.

AUAD, Denise et al. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 1, p. 291-323, 2004. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/73/73>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). Reforma política e participação no Brasil. \_\_\_\_\_. In: **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. p. 13-60.

BALLESTRIN, Luciana. América Latina e giro decolonial. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 11, p. 89-117, maio 2013.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 1994. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A cidadania ativa**: referendo plebiscito e iniciativa popular. São Paulo: Átila, 1991.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Democracia e direitos humanos: reflexões para os jovens. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares et al (Org.). **Direitos humanos**: capacitação de educadores. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2008. p. 141-154.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, v. 61, p. 5-24, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n61/a02n61>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

BERCOVICI, Gilberto. O poder constituinte do povo no Brasil: um roteiro de pesquisa sobre a crise constituinte. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 88, p. 305-325, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTELUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: Unb, 1998. v. 1.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 4. ed. Brasília: Unb, 1998. v. 2.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 4. ed. Brasília: OAB Ed., 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; CASTILHO, Natalia Martinuzzi. A importância do pós-colonialismo e dos estudos descoloniais na análise do novo constitucionalismo latino-americano. In: **O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latino-americano**. [Em linha]. Orgs. Eduardo Manuel Val, Enzo Bello. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/orgaos/edipucrs/>>. Acesso em: 02 out. 2014. ISBN: 978-85-7061-752-1.

BRANDÃO, Pedro Augusto Domingues Miranda. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano: participação popular e cosmovisões indígenas: Pachamama e Sumak Kawsay**. 2013. 154 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

CABO MARTÍN, Carlos de. **Teoria histórica del estado y del derecho constitucional**. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.

CABRAL, J. Bernardo. Os trabalhos da assembléia nacional constituinte: 1987/1988: lançamento das bases da democracia: 21 anos de existência da Constituição Federal de 1988. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, n. 11, p. 631-644, nov., 2010.

CALDEIRA, Jorge. O processo econômico. In: SILVA, Alberto da Costa e (Coord.). **Crise colonial e independência: 1808-1830**. Rio de Janeiro: Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 161-204. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 1).

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Panóptica: Direito, Sociedade e Cultura**, v. 2, n. 2, p.1-44, 2007.

CARBONELL, Miguel. El neoconstitucionalismo en su labirinto. In: \_\_\_\_\_. **Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos**. Madrid: Trotta: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique et al. **O Brasil republicano**: estrutura de poder e economia (1889-1930). 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 462 p. v. 8.

CARVALHO, José Murilo de. **A formação das almas**: o imaginário da república no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

CARVALHO, José Murilo de. A vida política. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 83-130. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 2).

CARVALHO, José Murilo de. Américas. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 281-286. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 2).

CARVALHO, José Murilo de. As marcas do período. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 19-36. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 2).

CEA EGAÑA, José Luis. Evolución del derecho constitucional en América Latina 1980-2000. **Revista de Derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 12, n. 2, p.115-121, Dic., 2001. Disponível em: <<http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v12n2/art07.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

CHALHOUB, Sidney. População e sociedade. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 37-82. (História do Brasil Nação 1808-2010, v. 2).

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**: elementos da filosofia constitucional contemporânea. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 543-553, jul./set., 2010.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: Wmf Martins Fontes, 2012. 625 p.

DAHL, Robert A. **¿Es democrática la constitución de los Estados Unidos?** Edición en español por Pablo Gianera. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003. 187 p.

DAHL, Robert A. **La democracia**. Prólogo de Fernando Vellespín. Barcelona: Ariel Quintaesencia, 2012. 254 p.

DAHL, Robert A. **La poliarquía**: participación y oposición. Tradução de Julia Moreno San Martín. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2013. 228 p.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**: participação e oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. 234 p.

DIDEROT, Denis; D'ALEMBERT, Jean le Rond. **La enciclopédia**: selección de artículos políticos. Selección, traducción y estudio preliminar de Ramón Soriano y Antonio Porras. Madrid: Tecnos, 1992.

DOUZINAS, Costas. **The end of human rights**: critical legal thought at the turn of the century. Oxford: Hart Publishing, 2000.

DUNN, John. **Democracia**: el viaje inacabado (508 a.C.-1993 d.C.). Traducción Jordi Fibla. Barcelona: Tusquets, 1995.

DUPAS, Gilberto. **Atores e poderes na nova ordem global**: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: Unesp, 2005. 309 p.

ETCHEVERRY, Carlos Alfonso Llanar. Sociedad civil y participación ciudadana: cómo los actores sociales se hacen parte de las decisiones. **Interações**, Campo Grande, v. 9, n. 2, p.181-188, jul./dez., 2008.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FARJADO, Raquel Z. Yrigoyen. **El horizonte del constitucionalismo pluralista**: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, César Rodríguez (Org.). El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 139-184.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

FAUSTO, Boris. A vida política. In: GOMES, Angela de Castro. **Olhando para dentro**: 1930-1964. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 91-142. (Coleção História do Brasil Nação, v. 4).

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. 197 p.

FIALLO MONEDERO, Liliam; ZALDÍVAR RODRÍGUEZ, Abraham. Un nuevo constitucionalismo para el proyecto de emancipación latinoamericana. In: VICIANO

PASTOR, Roberto (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Espanha: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 197-214.

FRANCO, Gustavo H. B.; LAGO, Luiz Aranha Corrêa do. O processo econômico. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **A abertura para o mundo: 1889-1930**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 173-238. (Coleção História do Brasil Nação, v. 3).

FREITAS, Rafael; MOURA, Samuel; MEDEIROS, Danilo. **Procurando o centrão: direita e esquerda na Assembléia Nacional Constituinte 1987-88**. 2009. Disponível em: <[http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros\\_2009.pdf](http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/freitas-moura-medeiros_2009.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2015.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. Tradução Galeano de Freitas. 49. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

GALEANO, Eduardo. **O livro dos abraços**. Tradução Eric Nepomuceno. 2. ed. Porto Alegre: Ltr, 2009. 272 p.

GARAICOA ORTIZ, Xavier. **El régimen constitucional intercivilizatorio del buen vivir y del empoderamiento ciudadano y el proyecto de la regeneración en el Ecuador**. Guayaquil, Ecuador: Ediciones Domingo, 2011.

GARGARELLA, Roberto. **Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)**. Madrid: Siglo Xxi, 2005. 304 p.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes**. Santiago: CEPAL: Asdi, 2009. (Políticas sociales, n. 153).

GARGARELLA, Roberto. El período fundacional del constitucionalismo sudamericano (1810-1860). **Desarrollo Económico**: Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, v. 43, n. 170, p. 305-328, jul./set., 2003. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3455825>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

GARGARELLA, Roberto. Recientes reformas constitucionales en America Latina: una primera aproximacion. **Desarrollo Económico**: Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, v. 36, n. 144, p. 971-990, jan./mar., 1997. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3467134?uid=2&uid=2483768003&uid=2134&uid=7519056&uid=3&uid=3737952&uid=2483767993&uid=60&uid=2&uid=70&uid=3&uid=67&uid=63&uid=62&uid=60&uid=40882&uid=2483767993&sid=21104101870051#>>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

GARGARELLA, Roberto; BERGALLO, Paola. **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

GOMES, Angela de Castro. As marcas do período. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Olhando para dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 23-40. (Coleção História do Brasil Nação, v. 4).

GOMES, Angela de Castro. População e sociedade. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Olhando para dentro: 1930-1964**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 41-90. (Coleção História do Brasil Nação, v. 4).

GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p.193-224, 2006.

GONZÁLEZ QUEVEDO, Joanna. Bases jurídicas para el empoderamiento político en los actuales diseños constitucionales de Venezuela, Ecuador y Bolivia. In: VICIANO PASTOR, Roberto. **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Esp: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 269-298.

GONZÁLEZ QUEVEDO, Joanna. Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina. **Temas**, n. 70, p. 30-38, abr., 2012. Cuadrimestral.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia?: a genealogia filosófica de uma grande aventura humana**. Tradução de Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 365 p.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Traducción María Hernández Díaz. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2007. 458 p.

HERNÁNDEZ, Teodoro Yan Guzmán. Legados normativos para democratizar la revocatoria de mandato desde el (neo) constitucionalismo latinoamericano. In: VICIANO PASTOR, Roberto (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Esp: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 299-328.

HESSE, Conrado. Constitución y derecho constitucional. In: BENDA, Ernesto et al. **Manual de derecho constitucional**. Madrid: Marcial Pons, 2001.

HOBSBAWM, Eric J. **A era dos extremos: o breve século XX**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.

IGLÉSIAS, Francisco et al. **O Brasil monárquico: reações e transações**. 8. ed. Rio Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. 582 p. v. 5.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KRUGMAN, Paul. **A loucura do rigor europeu**. 2012. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-loucura-do-rigor-europeu-imp-937571>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

LACLAU, Ernests; MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia**. Madrid: Siglo XXI, 1987.

LASSALE, Ferdinand. **O que é uma constituição?** São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 2006.

LAUN, Rodolpho. **A democracia: ensaio sociológico, jurídico e de philosophia política**. Tradução de Albino Camargo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936. 372 p.

LAVEGA, Antonio de Cabo de. El fracaso del constitucionalismo social y la necesidad de un nuevo constitucionalismo. In: APARICIO WILHELMI, Marco et al. **Por una asamblea constituyente: una solución democrática a la crisis**. Madrid: Ediciones Sequitur, 2012. p. 29-48.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389 p.

LLERA, Francisco; OÑATE, Pablo (Org.). **Política comparada: entre lo local y lo global**. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2005.

LOBATO, Anderson Orestes Cavalcante. Política, constituição e justiça: os desafios para a consolidação das instituições democráticas. **Revista de Sociologia e Política**, n. 17, p. 45-52, nov., 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n17/a04n17.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

MACHADO PUERTAS, Juan Carlos. Ecuador: ...hasta que fueron todos. **Revista de Ciência Política**, Santiago, v. 28, n. 1, p. 189-215, 2008.

MADEIRA, Rafael Machado. A atuação de ex-arenistas e ex-emedebistas na assembleia nacional constituinte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 77, p. 189-204, out., 2011. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092011000300015>>. Acesso em: 21 jan. 2015.

MARTÍN CUBAS, Joaquín. **Democracia e internet**. Valencia: Artes Gráficas Soler, 2001. 207 p.

MARTÍN CUBAS, Joaquín. **La democracia y el tribunal constitucional**. Valência: Edicions Alfons el Magnànim: Ivei, 1996. 373 p.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. **Asembleas constituíntes e novo constitucionalismo en América Latina**. 2008. Disponível em:

<[http://www.igadi.org/te/pdf/te\\_se17/te29\\_17\\_005\\_ruben\\_martinez\\_dalmau.pdf](http://www.igadi.org/te/pdf/te_se17/te29_17_005_ruben_martinez_dalmau.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2011.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos y perspectivas del proceso de cambio en Venezuela. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 17, p.147-186, 2000. Semestral.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. La naturaleza emancipadora de los procesos constituyentes democráticos: avances y retrocesos. In: APARICIO WILHELMI, Marco et al. **Por una asamblea constituyente**: una solución democrática a la crisis. Madrid: Ediciones Sequitur, 2012. cap. 1, p. 13-28.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. De punto fijo a la constituyente: los bolivarianos, entre la acción y la reacción. In: TORRES LÓPEZ, Juan (Org.). **Venezuela, a contracorriente**: los orígenes y las claves de la revolución bolivariana. Barcelona: Icaria, 2006.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Vivir bien e innovación en el nuevo constitucionalismo: la Constituição Ecuatoriana de 2008. In: CONGRESO INTERNACIONAL AMÉRICA LATINA: LA AUTONOMÍA DE UNA REGIÓN, 2012, Madrid. **Actas...** Organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Madrid, 29-30 nov. 2012.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. El proceso constituyente: la activación de la soberanía. In: ERREJÓN, Íñigo; SERRANO, Alfredo (Eds.). **i Ahora es cuándo, carajo!**: del asalto a la transformación del Estado en Bolivia. España: Ed. El Viejo Topo, 2011. 300 p.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén; VICIANO PASTOR, Roberto. **Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?** 2012. Disponível em: <<http://132.248.65.10/wccl/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2013.

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel. **O novo constitucionalismo latino-americano e as possibilidades da constituinte no Brasil** 2014. Disponível em: <<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

MASCARO, Alysso Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTOS, Hebe. A vida política. In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). **A abertura para o mundo**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 85-132. (História do Brasil Nação, v. 3).

MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina; CUTIE, Danelia. La participación popular y los derechos: fundamento y contenido del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: VICIANO

PASTOR, Roberto (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Espanha: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 215-240.

MÉNDEZ LÓPEZ, Josefina. Revolución constituyente en América Latina: espina dorsal del constitucionalismo de los pueblos. In: VICIANO PASTOR, Roberto (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Esp: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 105-170.

MORAES, Germana de Oliveira. América Latina, o bem viver e a nova visão das águas. **Revista da Faculdade de Direito**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p.123-155, 2013. Semestral.

MULLER, Friedrich. **Quem é o povo?**: a questão fundamental da democracia. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

NEVES, Lúcia Bastos Pereira das. A vida política. In: SILVA, Alberto da Costa e. **Crise colonial e independência**: 1808-1830. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 75-114. (História do Brasil Nação, v. 1).

NEVES, Marcelo. **A constitucioalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. La ruptura constitucional: rasgos novedosos de la nueva constitución. In: ERREJÓN, Íñigo; SERRANO, Alfredo (Eds.). **i Ahora es cuándo, carajo!**: del asalto a la transformación del Estado en Bolivia. España: Ed. El Viejo Topo, 2011.

PAULA, João Antônio de. O processo econômico. In: CARVALHO, José Murilo de (Org.). **A construção nacional**: 1830-1889. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 179-224. (História do Brasil Nação, v. 2).

PÉREZ MARTÍNEZ, Yuri. La participación política como requisito funcional de la democracia: análisis desde del diseño constitucional de la República Bolivariana de Venezuela. In: VICIANO PASTOR, Roberto (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Espanha: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 241-268.

PORTANTIERO, Juan Carlos. O marxismo latino-americano. In: HOBBSAWM, Eric J. et al. **História do marxismo**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 333-357.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

PRIETO, Rafael Rodríguez; MARTÍNEZ, José María Seco. Hegemonía y democracia en el siglo XXI: ¿Por qué Gramsci?. **Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho**, n. 15, p. 1-27, mar., 2007. Semestral. Disponível em: <<http://www.uv.es/cefd/15/rodriguez.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2014.

QUADROS DE MAGALHÃES, José Luiz. **Entendendo o Poder Constituinte Exclusivo** 2014. Disponível em: <  
<http://www.plebiscitoconstituente.org.br/sites/default/files/material/Livro%20Juridico%20Constituente%20Exclusiva%202014.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2014.

RAMÍREZ NÁRDIZ, Alfredo. **Democracia participativa**: la democracia participativa como profundización en la democracia. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010. 247 p.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2014.

**REVISTA LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS**. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, ano 9, n. 11, nov., 2010.

RIBEIRO, Carlos Magno Taquari. **Tiranos e tiranetes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. 378 p.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Plebiscito e referendo: instrumentos da democracia direta: uma reflexão jurídica sobre a teoria e prática de sua utilização. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 7, n. 74, p.1-9, ago./set., 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SABATO, Hilda. Soberania popular, cidadania, e nação na América Hispânica: a experiência republicana do século XIX. **Almanack Braziliense**, São Paulo, n. 9, p. 5-22, maio 2009.

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SALDANHA, Nelson. **Filosofia, povos, ruínas**: páginas para uma filosofia da história. Rio de Janeiro: Calibán, 2002. 153 p.

SALDANHA, Nelson. **Filosofia**: temas e percursos. Rio de Janeiro: Uapê, 2004. 94 p.

SALDANHA, Nelson. **Secularização e democracia**: sobre a relação entre formas de governo e contextos culturais. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. 214 p.

SALDANHA, Nelson. **Temas de história e política**. Recife: Ed. da UFPe, 1969. 178 p.

SANCHEZ, Miguel Revenga. Cinco grandes retos (y otras tantas amenazas) para la democracia constitucional en el siglo XXI. **Revista Latino-americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, n. 11, p. 593-512, nov., 2010.

SANJUÁN, Ana María. Policía y sociedad democrática: el caso Venezuela. **Àgora: Revista de Ciencias Sociales**, Valencia, Esp, n. 5, p. 85-108, 2000. Cuadrimestral.

SANTOS, Alessandra Soares. Francisco Iglésias e as interpretações do Brasil: notas sobre um discurso historiográfico. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. **E.T.C.** Fortaleza: Anpuh, 2009. p. 1-9.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e participação**: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. La reinención del estado y el estado plurinacional. **OSAL**, Buenos Aires, ano 8, n. 22, Sept., 2007.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **Neoconstitucionalismo, poder judiciário e direitos fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2011. 116 p.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. As marcas do período. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A abertura para o mundo**: 1889-1930. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 19-34. (História do Brasil Nação, v. 3).

SCHWARCZ, Lilia Moritz. População e sociedade. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **A abertura para o mundo**: 1889-1930. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 35-84. (História do Brasil Nação, v. 3).

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SILVA, Alberto da Costa e. As marcas do período. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Crise colonial e independência**: 1808-1830. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 23-34. (História do Brasil Nação, v. 1).

SILVA, Alberto da Costa e. População e sociedade. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Crise colonial e independência**: 1808-1830. Rio de Janeiro: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2011. p. 35-74. (História do Brasil Nação, v. 1).

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

STORINI, Claudia; GARCÍA, José Francisco Alenza (Org.). **Materiales sobre neoconstitucionalismo y nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Pamplona: Editorial Aranzadi, 2012.

TORRES LÓPEZ, Juan (Org.). **Venezuela, a contracorriente**: los orígenes y las claves de la revolución bolivariana. Barcelona: Icaria, 2006.

VAL, Eduardo Manuel (Org.). **O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latinoamericano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

VAL, Eduardo Manuel; BELLO, Enzo (Org.). **O pensamento pós e descolonial no novo constitucionalismo latinoamericano**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014.

VALDÉS, Martha Prieto. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: nuevos paradigmas constitucionales. In: VICIANO PASTOR, Roberto. **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Espanha: Editora Objetiva: Fundação Mapfre, 2012. p. 77-104.

VICIANO PASTOR, Roberto. Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Valência, Esp: Tirant Lo Blanch, 2012. p. 11-50.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. La constitución democrática, entre el neoconstitucionalismo y el nuevo constitucionalismo. **El Otro Derecho**, n. 48, p. 63-84, 2013.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional. **IUS**: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., México, n. 25, p. 7-29, 2010.

VIEIRA, José Ribas; SANTOS, Fabiana de Almeida Maia; MARQUES, Gabriel Lima. Impasses e alternativas em 200 anos de constitucionalismo latinoamericano. **RECHTD**: Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, São Leopoldo, v. 5, n. 2, p. 122-132, 2013.

WOLKMER, Antônio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 9., 2010, Curitiba. **Anais...** Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2010. p. 143-155. Disponível em: <<http://abdconst.com.br/revista3/antoniowolkmer.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2013.

WOLKMER, Antônio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: estado plurinacional e pluralismo jurídico. **Pensar**: Revista de Ciências Jurídicas, v. 16, n. 2, p. 371-408, 2011. Disponível em: <<http://ojs.unifor.br/index.php/rpen/article/view/2158/1759>>. Acesso em: 23 fev. 2014.