

DEMOCRACIA VIVA 41

JANEIRO 2009



Reformas constitucionais na América do Sul:

avanços com tensões persistentes

Um dos aspectos mais interessantes das mudanças políticas na América do Sul são os processos de reforma constitucional na Bolívia e no Equador. Essas propostas de mudança iniciaram-se com um forte apoio dos movimentos sociais, apontando para o ambicioso objetivo de recriar cada país.

Tanto a experiência boliviana quanto a equatoriana encerram muitas lições que devem ser observadas atentamente. Por um lado, é impactante a energia com a qual se buscou mudanças substanciais, assim como foi notável o apoio popular.

Os novos textos constitucionais encerram muitas novidades, e algumas delas são mudanças radicais. Um exame mais atento, porém, permite descobrir limitações: persistem diversos conflitos de interesse e se abrem muitas interrogações sobre a dinâmica institucional.

Pontos de partida

Entre os novos governos progressistas ou de esquerda, observam-se duas tendências claras. No Brasil, na Argentina e no Uruguai, esses novos governos mantiveram as Constituições que tinham sido sancionadas ou reformadas após o fim dos governos militares da década de 1970 e início da década de 1980. Lula da Silva, Nestor Kirchner e Tabaré Vazquez não incluíram a reforma da Constituição em seus objetivos políticos.

Por outro lado, os novos presidentes Hugo Chávez, da Venezuela, Evo Morales, da Bolívia, e Rafael Correa, do Equador, incluíram a reforma constitucional em suas propostas, pois entendiam que as Constituições antigas os impediam de realizar mudanças substanciais em seus países. Consideravam que um novo “contrato social” básico era indispensável para iniciar um processo de reformas. Na Venezuela, Chávez conseguiu aprovar uma nova Constituição, mas perdeu o plebiscito para uma segunda reforma.

Na Bolívia e no Equador, iniciaram-se processos similares, mas os pontos de partida dos dois países são muito diferentes. Correa ganhou a eleição nacional equatoriana em um contexto insólito, uma vez que não apresentou candidatos(as) ao Poder Legislativo. Era um presidente sem partido político e sem legisladores. Ao longo dos primeiros meses de governo, Correa gerou fatos políticos que lhe permitiram, finalmente, dissolver o Poder Legislativo e formar uma Assembléia Constituinte.

Já na Bolívia, Evo Morales assumiu sob condições de maior legitimidade e em um âmbito mais ordenado; contava com mais antecedentes políticos e um respaldo partidário mais bem organizado. Assim, lançou a reforma constitucional sem romper com o caráter institucional do Poder Legislativo.

Isso explica outra diferença substancial. No Equador, a Assembléia Constituinte passou a cumprir duas funções – tanto a de Constituinte como a de Legislativo –, e seus(suas) integrantes não só deviam discutir a nova Constituição como também atender a questões convencionais próprias de um deputado(a)

ou senador(a). Enquanto isso, na Bolívia, os(as) constituintes trabalhavam exclusivamente para a nova Carta.

O processo

A redação das novas Constituições mostra tanto diferenças como semelhanças entre a Bolívia e o Equador. Nos dois casos, houve enorme esforço e participação popular, contou-se com assistência técnica e, embora as comparações possam ser injustas, possivelmente, o desempenho foi mais ordenado no Equador que na Bolívia. De todo modo, em ambos os países, os lances finais deixaram em evidência muitas limitações.

A Constituinte equatoriana realizava suas sessões em instalações especialmente construídas em Ciudad Alfaró, nos subúrbios da cidade de Manta. Além disso, foram realizadas sessões em diversos pontos do país, quando eram recebidas delegações de cidadãos e cidadãs, que dispunham de excelente sistema público de informação (incluindo transmissões pela Internet). Essa dinâmica de ampla participação e discussão fez com que a Constituinte avançasse lentamente. Por isso, a presidência de Correa pressionou para que o ritmo fosse acelerado nas últimas semanas.

Como conseqüência, em junho de 2008, o presidente da Assembléia Constituinte, Alberto Acosta, economista, destacado acadêmico e militante social, renunciou ao cargo. Acosta declarou que não poderia sacrificar o debate e exigia uma extensão dos prazos, que não foi aceita pela população.

Sua renúncia modificou substancialmente a dinâmica da Assembléia. Os artigos começaram a ser aprovados às dezenas em longas sessões e em poucos dias. Surgiram diversas denúncias – tanto de congressistas vinculados ao governo como de opositores –, por exemplo, de que os textos aprovados no plenário eram diferentes dos que apareciam nas atas. Houve até mesmo denúncias de que o texto aprovado na votação final era diferente do encaminhado pelos(as) congressistas e diferente, também, da versão que mais tarde foi publicada (foram detectadas pelo menos 27 modificações, e quase metade delas era de base).

O presidente Correa continuou atacando a dinâmica participativa, os novos movimentos sociais e os temas que eles defendiam na Assembléia, como o reconhecimento das línguas indígenas. No ato oficial de encerramento da Assembléia, o presidente afirmou

A Constituição equatoriana rompe essa perspectiva antropocêntrica e aponta para um sentido biocêntrico, no qual a natureza tem direitos e valores próprios independentes da utilidade humana

que os “principais perigos” provinham do “esquerdismo infantil, do ecologismo infantil e do indigenismo infantil”.

Na Bolívia, a Assembléia Constituinte iniciou seus trabalhos muito antes, em agosto de 2006, com uma sessão na cidade de Sucre, e, embora seus primeiros meses de trabalho tenham sido ordenados, além de os avanços terem se dado em um bom ritmo, as disputas políticas acabaram por golpeá-la.

Um ano mais tarde, a Assembléia Constituinte não tinha conseguido aprovar nenhum artigo. Evo Morales sofreu uma crescente oposição dos governos dos departamentos do Leste do país, devido a divergências que, inicialmente, tinham muito a ver com benefícios e assimetrias econômicas e disparidades no acesso à terra. Esse debate se tingiu com outros aspectos políticos, muitos deles raciais, com os quais uma elite essencialmente vinculada a setores empresariais e agroindustriais do Leste enfrentava o governo de Morales.

Com o passar dos meses, ao mesmo tempo que o clima político se rarefazia em todo o país, os trabalhos finais da Constituinte ficavam cada vez mais difíceis, incluindo distúrbios e até a suspensão de sessões. Finalmente, em dezembro de 2007, um texto é aprovado, porém não estavam dadas as condições para chamar um plebiscito para sua aprovação.

A situação de enfrentamento interno se deteriorou ainda mais em 2008. Evo Morales saiu vitorioso de um referendo para ratificar o seu mandato, mas os líderes da oposição também foram legitimados com o respaldo popular em seus departamentos. A violência piorou em setembro de 2008, provocando a morte de camponeses e camponesas no Norte da Bolívia. Como resultado desse derramamento de sangue e da forte pressão internacional, Morales e a oposição retornaram à mesa de negociação.

A negociação transcorreu no Congresso, onde a coalizão do governo e a oposição política concordaram em reformular o texto aprovado pela Assembléia Constituinte. O procedimento

foi mais que irregular, uma vez que uma Constituinte é soberana em si mesma. De algum jeito, se viu uma situação similar à equatoriana, onde a presidência fez pressão sobre o resultado final do texto constitucional. Embora esse pareça ter sido o preço necessário a pagar para pacificar o país, também é certo que significou um duro golpe na legitimidade institucional, além de ter levado à mudança de artigos-chave, como os relacionados com a autonomia ou a posse da terra.

Inovação ecológica

A nova Constituição equatoriana foi aprovada no dia 28 de setembro de 2008, recebendo mais de 64% dos votos. O novo texto apresenta várias particularidades, das quais algumas podem ser destacadas. Reconhece-se a *plurinacionalidade* do Estado e, portanto, são outorgados direitos coletivos aos povos indígenas; defendem-se direitos clássicos, como a educação gratuita e universal; assegura-se o acesso a uma aposentadoria universal e a uma cobertura social incluindo as donas de casa. Avança-se no tema do reconhecimento da diversidade de orientação sexual (um dos pontos que desencadearam um debate público com a Igreja) e incorporam-se as idéias andinas sobre a “boa vida”.

A seção dedicada aos direitos da natureza é uma das mais notáveis. Certamente, é a Constituição mais avançada nessa matéria na América Latina. Com efeito, reconhecem-se direitos próprios da natureza ou “Pachamama” que obrigam a respeitar sua existência, manutenção e regeneração de seus ciclos vitais. Nas demais Constituições da região, a providência tradicional é incorporar o ambiente aos direitos de terceira geração, mas mantendo o foco no ser humano. A Constituição equatoriana rompe essa perspectiva antropocêntrica e aponta para um sentido biocêntrico, no qual a natureza tem direitos e valores próprios independentes da utilidade humana. O texto avança ainda mais ao reconhecer o “direito à restauração” para recuperar os ecossistemas danificados.

A estrutura do governo continua muito presidencialista, e o poder legislativo passará para as mãos de uma Assembléia Nacional unicameral. De todo modo, vislumbra-se um sistema de controle social – com algumas semelhanças com o caso boliviano – e reconhece-se, até mesmo, o “direito à resistência” perante o poder público ou perante qualquer um que atente contra os direitos constitucionais.

A nova Constituição equatoriana também introduz mudanças substanciais no modelo econômico, deixando diversas áreas estratégicas sob o controle do Estado e com fortes limitações quanto a sua privatização. O sistema econômico é reconhecido em função do ser humano, é determinado como sendo plural e contendo formas de organização pública, privada, mista, popular ou solidária.

Aprofundamento da plurinacionalidade

No caso da Bolívia, possivelmente um dos aspectos mais notáveis da Constituição proposta é a forte aposta na plurinacionalidade e nos direitos de indígenas, camponeses e camponesas. Essa dimensão está presente em todo o texto e reconhece, por exemplo, a base democrática do Estado que, por sua vez, é expressa em três instâncias: direta e participativa (por meio do referendo e outros mecanismos em mãos de cidadãos e cidadãs), representativa e comunitária, no âmbito das nações e dos povos originários.

Do mesmo modo, defende-se um conjunto de princípios ético-morais da sociedade plural, incluindo aqueles próprios da concepção de mundo dos diferentes povos indígenas, que explicitamente são enumerados, como “ama qhilla, ama llulla, ama suwa” (não seja preguiçoso, não seja mentiroso nem seja ladrão) andino, o “ñandereko” (vida harmoniosa) guarani, entre outros. Nisso, aproxima-se da Constituição equatoriana, que também reconhece um regime do “bem viver”. Mas também são reconhecidos os valores clássicos de origem ocidental, como unidade, igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, respeito, entre outros.

A Constituição contém uma seção específica para os direitos dos povos originários, entendidos como aqueles cuja existência é anterior à invasão colonial espanhola. Reconhece-se o direito à sua livre existência, à sua concepção de mundo, identidade cultural, crença religiosa, espiritualidade, às suas práticas e aos seus costumes; reconhecem-se suas estruturas, a demarcação de suas terras e seus territórios; protegem-se seus saberes e conhecimentos tradicionais; e é assegurada a utilização de seus sistemas políticos, jurídicos e econômicos.

Os poderes clássicos do Estado são mantidos, mas a eles soma-se um poder apoiado no “controle social”. A descentralização e as autônias das unidades políticas subnacionais

foi um dos temas mais delicados e o centro de boa parte da disputa política. O texto original da Assembléia foi modificado pelo Congresso, que estabeleceu que seja redigida uma lei-quadro nessa matéria sob maiorias especiais, e, portanto, está mantida uma negociação sobre esse ponto. Serão criadas assembléias ou conselhos com funções legislativas subnacionais, mas, nesse caso também, suas normativas de funcionamento deverão ser preparadas e redigidas no futuro.

Ao contrário do caso equatoriano, um dos aspectos mais fracos da nova Constituição é a abordagem do tema ambiental, já que a ênfase está no aproveitamento dos recursos naturais. Com efeito, essa Constituição talvez seja a única da América Latina que defenda que o Estado deve “aproveitar” e “industrializar” os recursos naturais. Com isso, a conservação passa a se submeter à produção.

***Eduardo Gudynas**

Analista de informação do D3E (Desenvolvimento, Economia, Ecologia, Eqüidade – na América Latina), centro de pesquisa no Uruguai
<www.democraciasur.com>

Legitimidade constitucional

Tanto a Constituição aprovada no Equador como a proposta boliviana (que, certamente, será aprovada na consulta que ocorrerá no início deste ano) oferecem mudanças substanciais no ordenamento estatal. Nos dois casos, existe o consenso de que são melhores e constituem avanços com relação às Constituições anteriores. Também entende-se de que não alcançaram todos os seus objetivos, e alguns temas ficaram pendentes.

Porém, mais do que seus conteúdos, é importante refletir sobre o sentido outorgado a uma Constituição como um acordo socialmente compartilhado que serve para regular o Estado e sua sociedade. É um acordo a ser percebido por todas as pessoas como sendo seu, independentemente de coincidências ou discrepâncias em temas pontuais. Essa atribuição básica foi obtida apenas em parte. Nos dois países, o debate constitucional acabou apanhado na teia das tensões da política cotidiana. Nos dois casos, as Constituições são muito longas (com mais de 400 artigos), e muitas seções são específicas, em vários casos, com características próprias de lei. Também nos dois países, os governos pressionaram durante todo o processo de debate constitucional, seja direta ou indiretamente, e isso acabou interferindo na legitimidade dessas assembléias.

Reconhecendo essas oposições e tensões, as experiências boliviana e equatoriana encerraram muitos exemplos positivos, a começar pela rebeldia e pela decisão popular em reformar a base mesma de seus Estados e apostar em diferentes utopias políticas. ■