

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GUILHERME ANDRADE SILVEIRA

**IMPASSES NO CONSTITUCIONALISMO
DECOLONIAL LATINO-AMERICANO:
participação política e hiperpresidencialismo na
Constituição do Equador de 2008**

Belo Horizonte

2017

GUILHERME ANDRADE SILVEIRA

**IMPASSES NO CONSTITUCIONALISMO
DECOLONIAL LATINO-AMERICANO:
participação política e hiperpresidencialismo na
Constituição do Equador de 2008**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira

Belo Horizonte

2017

GUILHERME ANDRADE SILVEIRA

IMPASSES NO CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL LATINO-AMERICANO: participação política e hiperpresidencialismo na Constituição do Equador de 2008

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Marcus Abílio Gomes Pereira

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marcus Abílio Gomes Pereira (Orientador DCP/UFMG)

Prof^a. Marjorie Correa Marona (DCP/UFMG)

Prof. Fabricio Pereira da Silva (UNIRIO/UFF)

Belo Horizonte, 06 de julho de 2017

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao povo Equatoriano e de toda *Nuestra America*, especialmente aos povos indígenas e originários, com a esperança de contribuir para as lutas pela deconolialidade e pela construção de um constitucionalismo mais justo, democrático e igualitário em nossa região.

AGRADECIMENTOS

As páginas escritas neste trabalho, estão repletas de sentimentos e significados para este autor. A América Latina pulsa por luta e vida, mesmo após tantos anos de sofrimentos, desigualdades e injustiças que a marcaram. O olhar para trás, muitas vezes, é também para o presente, que ainda carrega os traços do legado colonial que nossa terra se viu inundada.

No entanto, vemos também um mundo de experiências de resistência, adaptação e enfrentamento, cujos protagonistas encontram-se, muitas vezes, invisibilizados, na luta por uma sociedade mais plural, democrática, livre, justa e igualitária. Tais lutas representam, mais do que anseios individuais, sonhos coletivos de justiça e igualdade, realmente duradouras para os povos de Abya Yala.

A essa fonte de inspiração cotidiana, meu profundo agradecimento pela contribuição que, especialmente, os povos indígenas e originários, desde as feridas abertas pela colonialidade, trazem para os nossos territórios. Este trabalho não existiria, caso não eu encontrasse em suas lutas o sentido e o caminho para o estabelecimento de dias melhores para os nossos povos.

Agradeço também a todas(os) aquelas(es) que fizeram parte da caminhada até este momento no Mestrado e, também, aquelas(es) que contribuíram para que eu chegasse até ele, na busca graciosa pelo título de Mestre em Ciência Política. Agradeço, assim, às(aos) minhas(meus) colegas do Curso de Gestão Pública da UFMG e à minha turma de Mestrado, pelas trocas valiosas em salas de aula, bibliotecas, grupos de estudo e corredores.

Em especial, agradeço às(aos) amigas(os) do Centro de Pesquisas em Política e Internet (CePPI/UFMG) e do Observatório da Justiça Brasileira (OJB/UFMG). Discussões acadêmicas e outras variedades fizeram parte de encontros verdadeiramente engrandecedores. Ao meu orientador, Professor Marcus Abílio, pelo incentivo a esse e outros sonhos, o apoio acadêmico e pessoal, e às contribuições fundamentais para este trabalho e para minha formação. Foi realmente um grande orgulho para mim ter tido você acompanhando essa caminhada.

Não poderia deixar de agradecer ao Professor Marco Navas Alvear, da Universidad Andina Simón Bolívar, que prontamente me recebeu em Quito e contribuiu intensamente para o meu trabalho. Agradeço também ao Alexander Barahona, acessor da Corte Constitucional do Equador, pela disponibilidade e prontidão com que buscou contribuir com o meu trabalho. À Juíza da Corte Constitucional de Ecuador, Sra. Tatiana Ordeñana Sierra, e às(aos) professoras(es) Catherine Walsh; Pablo Ospina e Santiago Ortiz, por disponibilizar o seu tempo para responder às perguntas do pesquisador brasileiro em terras equatorianas.

De forma fundamental, o apoio e incentivo de minha namorada, da minha família e das(os) minhas(meus) amigas(os) foi fundamental para que a longa jornada desses dois anos de curso fosse possível. Dias sem hora para acabar, noites mal ou não dormidas, manhãs que começavam no escuro, leituras intermináveis, trabalhos exaustivos e finais de semana dedicados aos estudos fizeram parte desses dias. A vontade de vencer esses desafios, de me aprimorar enquanto acadêmico e consolidar essa formação não seriam suficientes caso não contasse com vocês em minha vida.

Por esse motivo, agradeço profundamente à Bianca, meu amor, por me incentivar e acreditar no meu sucesso além de qualquer outra coisa; por brilhar os olhos ao me ver contar dos estudos e da dissertação e por ser fonte constante de apoio e inspiração. À minha família, mãe, pai, irmãos, avós, madrinha, tias, primas e cunhadas por entenderem as dificuldades do cotidiano, apoiar em todas as etapas e desejar o meu sucesso e felicidade sempre. Às(aos) minhas(as) amigas(os), que tanto sabem do meu carinho, só tenho a agradecer por tornarem esses dias mais leves e por estarem comigo independente de qualquer outra coisa. Às(aos) minhas(meus) colegas de trabalho, da Herkenhoff & Prates, que fizeram parte em distintos momentos do meu Mestrado, pelo incentivo, apoio e contribuição técnica para a minha formação.

Que esse trabalho seja apenas mais um passo ao lado de todas(os) vocês!

Muito obrigado!

“Uno no tiene que ser egoísta. La Amazonia no fue construída por los humanos. Esto es obra de Diós, de la naturaleza. Y tiene derecho a continuar con vida, y que las futuras generaciones disfruten de eso. La Amazonia ya aporta al mundo, gratuitamente: aporta con oxígeno, aporta con biodiversidad, aporta con culturas, aporta con inmensa gama de genética medicinal [...], pero más que todo, aporta con la vida. El petróleo podrá aportar con dinero, con escuelas, con hospitales, con carretera; posiblemente generar una vida más cómoda, pero seguramente no más feliz”.

Patricia Gualinda

Lider Indígena de Sarayacu, Ecuador

RESUMO

Desde o final do século XX e, sobretudo, nos primeiros anos do século XXI, diversos países da América Latina assistiram a importantes processos de mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais, protagonizados pela própria população, especialmente, pelos grupos tradicionalmente excluídos e marginalizados em todas essas dimensões, como os povos indígenas e originários, que culminaram na positivação de novos e antigos direitos, por meio de processos constituintes democráticos. Como resultado, assistiu-se ao surgimento de novos paradigmas constitucionais na região, entre os quais as novas constituições do Equador, de 2008, e da Bolívia, de 2009, representam casos emblemáticos, compondo o que nomeamos de o “Constitucionalismo Decolonial Latino-Americano”. Embora essas novas experiências constitucionais na América Latina ofereçam caminhos e possibilidades para a construção de um modelo democrático mais avançado em termos de participação política e controle do Estado pela população, elas também estão carregadas de limites e contradições, que colocam em risco as próprias conquistas do poder constituinte nesses países. A partir do estudo do caso da nova Constituição do Equador, este trabalho investiga o aparente paradoxo existente entre o hiperpresidencialismo e a ampliação dos mecanismos de participação política, buscando responder à seguinte questão: os avanços obtidos pela Constituição do Equador de 2008, em termos da ampliação da participação política e controle do Estado pela população, estão comprometidos pela manutenção ou reforço da concentração de poderes na figura do presidente?

Palavras-chave: Constitucionalismo Latino-Americano; Equador; Participação Política; Hiperpresidencialismo.

RESUMEN

Desde fines del siglo XX y, sobretodo, en los primeros años del siglo XXI, diversos países de América Latina asistieron a importantes procesos de cambios políticos, sociales, económicos y culturales, protagonizados por la propia población, especialmente, por los grupos tradicionalmente excluidos y marginalizados en todas esas dimensiones, como los pueblos indígenas y originarios, que culminaron en la positivación de nuevos y antiguos derechos, por medio de procesos constituyentes democráticos. Como resultado, se asistió al surgimiento de nuevos paradigmas constitucionales en la región, entre los cuales las nuevas constituciones de Ecuador, de 2008, y de Bolivia, de 2009, representan casos emblemáticos, habiendo parte de lo que nombramos del “Constitucionalismo Decolonial Latinoamericano”. Mientras esas nuevas experiencias constitucionales en América Latina ofrezcan caminos y posibilidades hacia la construcción de un modelo democrático, más avanzado en términos de participación política e control del Estado por la población, ellas también están cargadas de límites y contradicciones, que ponen en riesgo las propias conquistas del poder constituyente en esos países. A partir del estudio del caso de la nueva Constitución de Ecuador, este trabajo investiga la aparente paradoja existente entre el hiperpresidencialismo e la ampliación de los mecanismos de participación política, buscando responder a la siguiente cuestión: ¿los avances de la Constitución de Ecuador de 2008 en términos de la ampliación de la participación política y control del Estado por la población están comprometidos por la manutención o refuerzo a la concentración de poderes en el presidente?

Palabras clave: Constitucionalismo Latinoamericano; Ecuador; Participación Política; Hiperpresidencialismo.

ABSTRACT

Since the end of the twentieth century, and especially in the early years of the 21st century, several countries of Latin America have witnessed important processes of political, social, economic and cultural change, headlined by the population itself, especially by groups traditionally excluded and marginalized in all of these dimensions, such as indigenous and indigenous peoples, which culminated in the affirmation of new and ancient rights, through democratic constituent processes. As a result, new constitutional paradigms emerged in the region, among which the new constitutions of Ecuador, 2008, and Bolivia, 2009, represent emblematic cases, composing what we call "Latin American Decolonial Constitutionalism". Although these new constitutional experiences in Latin America offer paths and possibilities for the construction of a new and more advanced democratic model in terms of political participation and control of the State by the population, they are also loaded with limits and contradictions, which endanger their own achievements of constituent power in those countries. Starting from the study of the new Constitution of Ecuador, this paper investigates the apparent paradox between hyperpresidentialism and the expansion of mechanisms of political participation, seeking to answer the following question: the advances obtained by the Ecuadorian Constitution of 2008, in terms of expansion of political participation and control of the State by the people, are committed to maintaining or enhancing the concentration of powers in the figure of the president?

Keywords: Latin American Constitutionalism; Ecuador; Political Participation; Hyperpresidentialism.

SUMÁRIO

1. Introdução.....	13
2. Constitucionalismo e Decolonialidade na América Latina.....	23
2.1. A Formação dos Estados-nação e as Primeiras Fases do Constitucionalismo Latino-Americano.....	33
2.2. A oposição ao modelo constitucional hegemônico.....	43
2.3. O Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina.....	47
2.4. O Constitucionalismo Decolonial Latino-Americano: aproximação de um conceito.....	53
3. O Giro à Esquerda no Equador: veto social ao establishment e ao neoliberalismo e a saída populista.....	71
3.1. Transições, Neoliberalismo e Giro à Esquerda na América Latina.....	71
3.2. As Marcas do Velasquismo para a Política Equatoriana.....	81
3.3. Mobilizações Populares e Instabilidade na Era Neoliberal.....	84
3.4. O Giro à Esquerda Equatoriano.....	89
3.5. Um outsider com mandato refundacional.....	95
4. Impasses no Constitucionalismo Decolonial: o hiperpresidencialismo e a participação política no Equador.....	97
4.1. Distribuição de Poderes e Controle da Agenda Política.....	100
4.2. Hiperpresidencialismo e Participação Política: uma disputa no interior da sala de máquinas.....	105
4.3. Os Poderes Presidenciais na Constituição do Equador de 2008: estamos falando de um hiperpresidencialismo?.....	113
4.4. A Participação Política Institucionalizada na Nova Constituição Equatoriana.....	126
4.5. Para Além da Própria Institucionalização da Participação.....	137
5. O Paradoxo Constitucional no Equador: hiperpresidencialismo versus participação política.....	139
5.1. A Regulamentação dos Dispositivos Constitucionais.....	141
5.2. O Uso dos Mecanismos de Participação Política e Controle do Estado pela População definidos na Constituição de 2008.....	152
5.2.1. Democracia Representativa.....	153
5.2.2. Democracia Direta.....	162
5.2.3. Democracia Comunitária.....	174

5.2.4. Função de Transparência e Controle Social.....	175
5.3. O Papel do Presidente na Política Equatoriana	177
6. Conclusões	186
7. Referências Bibliográficas	192
8. Apêndice.....	216

1. INTRODUÇÃO

As invasões espanhola e portuguesa à América Latina, em 1492 e 1500, marcaram o início de uma nova era para o mundo, fundando o que conhecemos hoje como “modernidade”. O desembarque em *Abya Yala*¹ foi sucedido pela conquista e colonização de seus povos e território, em um violento processo de subalternização dos povos indígenas e originários² frente ao domínio europeu, sucedido pela construção da hegemonia da Europa e do ocidente, o Norte Global, em relação aos demais continentes e povos, o Sul Global³. Tal domínio, baseou-se na apropriação violenta da mão-de-obra e da própria vida da população que habitava este território, bem como na exploração e expropriação dos recursos aqui existentes. A partir dessas práticas, a colonialidade se transformou na própria base sobre a qual a modernidade foi constituída (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992), operando, assim, como as duas caras de uma mesma moeda, modernidade e colonialidade, em que sem uma a outra não pode existir.

A escala e a força com que o processo colonizador se deu na América Latina deixou marcas profundas sobre a história deste continente. Mesmo após o fim do

¹ O termo *Abya Yala* é de origem do povo Kuna – habitante das regiões norte da Colômbia e sul do Panamá – e significa “Terra madura”, “Terra viva” ou “Terra em florescimento”. Desde a última década, ele tem sido utilizado por povos indígenas e originários como uma autodesignação ao continente, em oposição ao termo anglo-saxão “América” – cunhado pelo cosmólogo alemão Martin Wakdseemüller e utilizado pelas elites crioulas ao longo do processo de independência política da América Latina. Embora já tivesse sido empregado anteriormente por intelectuais, como pelo sociólogo catalão-boliviano Xavier Albó, a expressão *Abya Yala* foi utilizada explicitamente com esse sentido político pela primeira vez durante a *II Cumbre Continental de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Abya Yala*, realizada em 2004, na cidade de Quito, Equador (PORTO-GONÇALVES, 2009). Outra expressão adotada recentemente com sentido similar, *Nuestra América*, foi cunhada pelo cubano José Martí, entre 1875 e 1878, em seu exílio no México e na Guatemala, e imortalizada posteriormente em seu famoso ensaio, de 1891, de título homônimo. Ambos os termos serão utilizados de forma alternada neste trabalho em contraposição à expressão “América Latina”.

² Adotamos a nomenclatura “povos indígenas e originários” para nos referimos ao conjunto de povos, comunidades e nacionalidades considerados como tradicionais em seus respectivos territórios, o que, no caso equatoriano, objeto deste trabalho, considera “*las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas*” (EQUADOR, 2008).

³ Os termos Sul e Norte global têm sido adotados por intelectuais ligados ao pensamento crítico latino-americano, com destaque para a produção de Boaventura de Sousa Santos, para expressar, de forma metafórica, a oposição entre dois polos distintos, separados pela “linha abissal” da interiorização e opressão, que distingue o “visível” e o “invisível”. O Sul global, nesse sentido, é tido como uma metáfora do sofrimento humano sistêmico e injusto, causado pelo capitalismo global e pelo colonialismo (SANTOS, 1995), aparecendo nas produções desses intelectuais para referir-se, principalmente, aos países das regiões periféricas e semiperiféricas do sistema-mundo moderno, como é o caso dos países latino-americanos.

período de colonização, a região não conseguiu se livrar das amarras das relações de colonialidade, que continuaram a operar em suas múltiplas esferas, desde a economia e a política, até a social e cultural, manifestadas principalmente por meio da classificação social a partir das categorias de raça e etnia (CASTRO-GÓMEZ; GROSGUÉL, 2007; QUIJANO, 1992, 2000). Esse modo de dominação implicou na produção de distintas hierarquias sobre as quais se estruturou um padrão de poder e, nesse sentido, relações de exploração, dominação e conflito, presentes em diferentes âmbitos da existência social e materializado em instituições e instrumentos que mediam esses âmbitos.

A história do constitucionalismo latino-americano apresenta-se como um exemplo importante de como a colonialidade se reproduziu no continente. Embora sua origem esteja marcada pelas lutas e guerras pelo fim da colonização, representadas sobretudo pela figura de Simón Bolívar⁴, a desigual distribuição do poder político, econômico e cultural, a exclusão de minorias e, muitas vezes, maiorias raciais/étnicas e a vulnerabilidade da região frente às ingerências de organismos externos, ao capitalismo eurocentrado e aos países do Norte global foram elementos decisivos do padrão constitucional adotado pela maior parte dos países da América Latina ao longo dos mais de 200 anos de constitucionalismo da região. Além disso, suas constituições foram forjadas em meio a processos constituintes de caráter privativo e se estruturam sob as bases do modelo de Estado-nação, que promoveu o encobrimento de nacionalidades já existentes e a criação artificial ou imposição do sentimento de pertencimento a novos valores a serem adquiridos pelo povo que fazia parte do território.

Ainda hoje, a desigualdade continua a representar um desafio essencial para aquelas(es) que desejam pensar o constitucionalismo a partir de uma perspectiva emancipatória, que contribua para a construção de sociedades mais justas, nas quais diferentes formas de ser, pensar e agir possam coexistir, com base na igualdade e na liberdade. No entanto, desde o final do século XX, novos paradigmas constitucionais

⁴ Simón Bolívar foi um ator decisivo para o processo de independência política de diversos territórios do continente, incluindo as áreas onde hoje estão localizados países como a Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela. Além de contribuir para as lutas militares, protagonizou a reconstrução constitucional desses países, tendo como objetivo central a consolidação de sua independência política. Por esses motivos, recebeu o título de “Libertador” e, até hoje, representa um símbolo e inspiração para aqueles que lutam pela emancipação dos povos do continente. Bolívar nasceu em Caracas, na Venezuela, em 1783. Descendente de uma família espanhola, pertencente à aristocracia venezuelana, militar e político, foi defensor de posições republicanas e democráticas, que divergiam frente àquelas tomadas pelas elites crioulas da época.

têm surgido na América Latina, fruto de processos de mobilização social frente à profunda situação de crise econômica, política e social experimentada nos países da região. Entre as causas mais notáveis para tal mobilização estão a aplicação dos programas de ajustes estruturais de matriz neoliberal a partir dos anos de 1970, a instabilidade e a violência política, crises de representatividade e de direitos humanos, especialmente em função dos regimes autoritários, bem como a forte condição de exclusão e desigualdade vivenciada por parcelas significativas dessas populações. Além desses, as novas constituições também encontram raízes em processos mais longos e amplos, especialmente na resistência, adaptação e mobilização dos povos indígenas e originários frente às relações de colonialidade impostas e construídas na região.

As novas cartas magnas de países como Nicarágua (1987), Brasil (1988), Colômbia (1991), Argentina (1994), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) são exemplos importantes desses processos, e têm convergido para o desenvolvimento de um novo ciclo constitucional, que pode ser chamado de “Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina” (PEREIRA; ASSIS, 2016; GARGARELLA, 2010; 2014). A principal característica dessas cartas é a ampliação dos direitos sociais assegurados em seus textos, bem como dos espaços e instituições de participação política, resultando em constituições mais extensas e abertas à legislação internacional em termos de direitos humanos. No entanto, embora compartilhem características semelhantes, essas constituições possuem distinções importantes, que nos levam a caracterizá-las como parte de paradigmas constitucionais distintos.

Dentro desse conjunto, as novas Constituições do Equador, de 2008, e da Bolívia, de 2009, representam casos emblemáticos dos processos de transformação vivenciados no continente e possuem características que as permitem avançar na luta pela democratização, redução das desigualdades e, especialmente, a superação de relações de colonialidade existentes na região, inaugurando o que chamamos neste trabalho de o “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”. Essas cartas passaram a reconhecer, na perspectiva da interculturalidade⁵, a diversidade enquanto

⁵ O debate acerca da interculturalidade ganhou espaço na América Latina, especialmente, a partir das décadas de 1980 e 1990, pautado por uma nova visão acerca da diversidade étnico-cultural. O conceito exprime o reconhecimento, mais do que da diversidade e da diferença em si, da matriz colonial de poder racializado e hierarquizado, que classifica os povos indígenas, originários e afrodescendentes

direito individual e também coletivo, outras cosmovisões, culturas, costumes e epistemologias, a autonomia dos povos, o autogoverno e o pluralismo jurídico. Além disso, elas promovem uma ampliação substancial do escopo e profundidade com que a participação política e o controle do Estado pela população são assegurados na constituição, que inclui formas de democracia comunitária e de representação e participação direta das populações historicamente subalternizadas nos diferentes níveis da estrutura do Estado. Tudo isso, opera dentro do marco de um novo modelo de Estado, o Estado Plurinacional, que pretende contribuir para a superação das bases uniformizadoras e excludentes do modelo nacional e moderno de Estado.

No entanto, embora os textos pertencentes a esse paradigma promovam avanços, eles também estão carregados de contradições e limites, que podem colocar em risco as conquistas dos poderes constituintes desses países. Se, por um lado, destaca-se o potencial democrático dessas constituições por meio da garantia de diversos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população, por outro lado, diversos autores têm argumentado acerca da manutenção de um modelo de organização dos poderes políticos comumente associado, de forma generalizada, ao contexto da região: o “hiperpresidencialismo”. Segundo essa perspectiva, essas constituições operam em uma matriz de alta complexidade (GARGARELLA, 2010), em que a concentração dos poderes na figura do presidente convive, de forma paradoxal, com uma ampliada carta de direitos participativos.

O termo “hiperpresidencialismo” é utilizado aqui para designar um desenho constitucional caracterizado pela concentração de poderes⁶ nas mãos do chefe do Executivo, em desfavor do equilíbrio entre as funções do Estado. Gargarella (2010; 2014) argumenta que a existência de legisladores constituintes com pouca vocação ou enormes dificuldades para ingressar na “sala de máquinas”⁷ da Constituição tem sido um paradigma comum em toda a América Latina. Para o autor, essa configuração institucional pode ser encontrada ao longo de praticamente toda a história

como inferiores, operando assim como uma ferramenta dialógica e construída desde a subalternidade para a transformação dessa realidade. A interculturalidade se diferencia, nesse sentido, do multiculturalismo que reconhece tais grupos como “culturalmente diversos”, mas em uma perspectiva que visa tão somente a sua inclusão no interior da estrutura social estabelecida, mantendo suas assimetrias e desigualdades (WALSH, 2009). O tema será explorado nas próximas seções deste trabalho.

⁶ Entre esses poderes, estão a capacidade legislativa e os poderes de emergência, de veto e de decreto.

⁷ Sala de máquinas é a metáfora utilizada pelo autor para referir-se à seção orgânica do texto constitucional, a qual define a estrutura e a organização do poder político.

constitucional da região, tendo sido utilizada pelas elites políticas para atender a diversas finalidades, como o favorecimento à aplicação das políticas neoliberais.

O autor também chama a atenção para os riscos que o hiperpresidencialismo proporciona à efetivação das propostas de ampliação da participação política. Para ele, presidentes com poderes fortes, racionalmente, tendem a não aceitar recortes sobre o seu próprio poder. Rodrigo Uprimmy (2011), por sua vez, afirma que a combinação de hiperpresidencialismo e mecanismos de democracia participativa podem gerar uma espécie de “cesarismo democrático”⁸, contrários às instituições de participação política. Já Miguel Carbonell (2010) destaca o risco de se confiar em líderes messiânicos e carismáticos, diante da história autoritária da América Latina, podendo romper com as bases do Constitucionalismo “democrático”. Brandão (2015), por fim, destaca que a presença de presidentes hiperpoderosos não compõe o núcleo de qualquer democracia que busque ser participativa, reverberando em uma liderança que menospreza o pluralismo e a participação política.

A incidência do hiperpresidencialismo nas constituições da região pode ser lida, ainda, de forma associada a outro traço marcante da política latino-americana: o populismo. O histórico de líderes carismáticos e que obtiveram a identificação popular de forma direta, personalista e não mediada, também apresenta riscos para o modelo de democracia proposto pelas novas cartas, cuja legitimidade reside no próprio povo, enquanto sujeito diverso (PERUZZOTTI, 2008; FRIEDENBERG, 2008). O populismo, em oposição a essa ideia, transforma a coletividade em um grupo homogêneo frente aos seus “inimigos”, ao mesmo tempo em que desvaloriza os partidos políticos e utiliza mecanismos clientelistas para governar e obter a aclamação plebiscitária das massas, suprimindo a dimensão política democrática exaltada pelos novos textos e colocando em risco a efetivação dos mecanismos participativos e a própria separação de poderes.

Essa tendência mais geral do constitucionalismo regional tem, na Constituição equatoriana de 2008, seu exemplo mais dramático. Em termos de inovação democrática, ela garante importante espaço à participação política, apresentando formas de democracia direta, com a possibilidade de criação, reforma ou revogação de normas legais; previsão de audiências públicas, assembleias, conselhos populares

⁸ O termo Cesarismo Democrático é utilizado para designar um sistema de governo centrado na autoridade suprema de um chefe militar, a quem se atribui elevada fé em sua capacidade pessoal e características heroicas. Mais sobre o tema pode ser encontrado em Lanz (1991).

e consultivos, observatórios e mecanismos de investigação e controle da administração pública; bem como formas de representação nos processos legislativos e nas seções dos governos autônomos. Além disso, uma das mais destacadas inovações dessa Constituição está na definição de uma quarta função do Estado, a de Transparência e Controle Social⁹, que propõe um novo status e *locus* para a participação, que passa agora a atuar de dentro do próprio Estado.

Por sua vez, a Constituição do Equador também apresenta mecanismos de concentração do poder nas mãos do chefe da Função Executiva, entre os quais estão os de iniciativa legislativa, inclusive com a possibilidade de trâmite em regime de urgência com promulgação automática em forma de decreto-lei quando não analisado pela Assembleia Nacional; iniciativa exclusiva em matérias que aumentem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a divisão político administrativa do País; poderes de veto; elaboração do Orçamento Geral do Estado; e convocação extraordinária da Assembleia Nacional, com controle de sua agenda. Além disso, o Presidente atua com preponderância na indicação dos membros do Conselho de Magistratura e do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, instituições pertencentes a outras funções do Estado e, que possuem grande importância dentro do ordenamento Constitucional.

Dessa forma, o problema a ser investigado por este trabalho refere-se ao aparente paradoxo existente entre o hiperpresidencialismo e a ampliação dos mecanismos de participação política promovidos dentro do paradigma que neste trabalho nomeamos de o “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”, mais especificamente na nova Constituição equatoriana. Entende-se que não é possível analisar essas transformações como se tratassem de duas partes autônomas da Constituição, ou seja, como se uma não influenciasse o resultado obtido a partir da outra. Propõe-se, assim, responder à seguinte questão: os avanços obtidos pela Constituição do Equador de 2008, em termos da ampliação da participação política e controle do Estado pela população, estão comprometidos pela manutenção ou reforço da concentração de poderes na figura do presidente? A preocupação deste trabalho, nesse sentido, encontra-se justamente no fato deste arranjo institucional poder colocar

⁹ A Função de Transparência e Controle Social é formada pelas seguintes instituições: Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, a Defensoria do Povo, a Controladoria Geral do Estado e superintendências (organismos técnicos de vigilância, auditoria, intervenção e controle das atividades e dos serviços prestados por entidades públicas e privadas).

em risco os avanços democráticos construídos pelo povo equatoriano por meio do processo constituinte.

Entende-se que, ao concentrar demasiado poder na Função Executiva, colocando-a em vantagem frente às demais funções do Estado, bem como ocupando papel central na definição da agenda política do país, estar-se-iam promovendo sérias restrições aos direitos reconhecidos pelo Poder Constituinte em 2008. Ou seja, as reformas constitucionais realizadas em termos de aprofundamento democrático foram limitadas, na medida em que não alteraram sua estrutura orgânica, isto é, a distribuição de poder do Estado, conformando um arranjo institucional não adequado para a sua efetivação. Por outro lado, como hipótese alternativa, poder-se-ia pensar que os poderes presidenciais estariam compensados por outros controles constitucionais estabelecidos, como a possibilidade de destituição conjunta da Assembleia Nacional e do Presidente da República¹⁰, bem como pelos próprios mecanismos de participação popular.

A institucionalidade de um sistema político que não se constrói sobre o princípio da autonomia e do equilíbrio entre as funções do Estado pode debilitar sua própria institucionalidade democrática. Quando o Presidente dispõe de uma posição privilegiada frente às demais funções do Estado, possuindo o controle de ferramentas institucionais para colocar em prática suas vontades, cria-se as condições para o abuso da Função Executiva, debilitando a capacidade legislativa dos demais representantes e tornando a Função Judiciária um poder institucionalmente frágil. Essa mesma dinâmica pode acabar por tornar inócua as transformações constitucionais promovidas no Equador nos últimos anos, na medida em que a Função Executiva encontra-se em condições de vetar ou impor sérios limites às iniciativas de participação política por parte da população, colocando os movimentos sociais em uma posição dúbia de confrontação ou cooperação com o governo.

Para alcançar os objetivos estabelecidos para este trabalho e analisar o aparente paradoxo existente entre o hiperpresidencialismo e a ampliação dos mecanismos de participação política promovidos pela Constituição do Equador de 2008, propõe-se realizar um estudo de caso, a partir de uma descrição densa acerca da configuração das relações entre o presidente equatoriano e os atores sociais, notadamente os movimentos e organizações sociais, que demandam e utilizam os

¹⁰ Mecanismo chamado de “morte cruzada”, presente nos artigos 130 e 148 da Constituição equatoriana de 2008.

mecanismos de participação política e controle do Estado pela população para levar à cabo suas demandas no âmbito do país. Dessa forma, buscará verificar se a ampliação da participação política e controle do Estado pela população estão comprometidos pela manutenção ou reforço da concentração de poderes na figura do presidente.

O trabalho se apoia em uma metodologia qualitativa, de cunho descritivo, que busca analisar o modo como esses atores sociais têm se apropriado dos mecanismos institucionais de participação política, apresentado seus reclamos frente ao Estado e se relacionado com o Governo equatoriano, bem como as estratégias institucionais e discursivas do chefe da Função Executiva frente a essa atuação dos movimentos e organizações sociais. A descrição densa é focada em eventos de maior repercussão para o contexto político do país, tais como a elaboração da Lei de Águas e o conflito em torno da “Iniciativa Yasuní-ITT”, por colocarem em risco os direitos dos povos indígenas e originários – como participantes chave do processo de reforma constitucional – e os princípios fundamentais da plurinacionalidade, bem como os casos do Referendum Constitucional e a Consulta Popular de 2011, que destacam a relação de sobreposição e conflito do então presidente Rafael Correa com as demais funções do Estado.

Como fonte de dados, serão analisadas notícias jornalísticas, relatos e entrevistas já realizadas com movimentos sociais e atores políticos equatorianos e consulta a análises de outras(os) pesquisadoras(es) sobre os casos, para composição da descrição densa. Além disso, serão analisados dados secundários, provenientes de fontes oficiais, como aqueles disponibilizados pelo Poder Público equatoriano e por institutos de pesquisa, tais como o *Instituto Nacional de Estadística y Censos* (INEC), o *Latinobarómetro* e o Barômetro das Américas, organizado pelo *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), bem como aqueles já sistematizados por outros pesquisadoras(es) da área. Por fim, o autor deste trabalho realizou visita ao Equador, durante o mês de outubro de 2016, para aprofundar seus conhecimentos acerca da realidade social, cultural e política do país, assim como para coleta documental e realização de entrevistas não estruturadas, que tiveram como objetivo o levantamento de informações complementares e ilustrativas às análises realizadas.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. No primeiro deles, a partir dos aportes dos Estudos Decoloniais, mais especificamente das contribuições do Projeto Modernidade/Colonialidade, este trabalho busca verificar a hipótese da existência de

um “Constitucionalismo Decolonial Latino-Americano”, que agregaria as experiências equatoriana (2008) e boliviana (2009). A partir da análise de ambas constituições, defende-se que elas trazem contribuições significativas para a libertação popular e superação das múltiplas hierarquias raciais, socioeconômicas, políticas e culturais reproduzidas pelo constitucionalismo latino-americano ao longo de seus mais de 200 anos, e, assim, aprofundar o projeto decolonial na América Latina. Destaca-se, ainda, que a consolidação do Estado como “Plurinacional” é a chave para interpretação desse paradigma constitucional a partir da matriz decolonial.

No segundo, “O Giro à Esquerda no Equador: veto social ao *establishment* e ao neoliberalismo e a saída populista”, busca-se compreender o contexto sociopolítico no qual se emergiu a nova Constituição do país, em 2008. Para tanto, analisa os processos que se articularam para a ocorrência do “giro à esquerda” no Equador e que permitiram o surgimento de Rafael Correa como Presidente da República, considerando os particulares acontecimentos que marcaram a sua emergência, os blocos de poder sobre os quais se apoiam e a importância dos atores sociais e políticos para esse processo.

O terceiro capítulo, “Impasses no Constitucionalismo Decolonial: o hiperpresidencialismo e a participação política no Equador”, aprofunda a investigação acerca do aparente paradoxo existente entre o hiperpresidencialismo e a ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população. Nele, são analisados os marcos teóricos do hiperpresidencialismo, bem como os modos como as duas dimensões desse paradoxo, o hiperpresidencialismo e a participação política, são promovidos dentro do marco da nova Constituição do Equador de 2008.

Por sua vez, o quarto capítulo examina empiricamente o paradoxo da Constituição equatoriana, buscando compreender se os avanços obtidos nessa carta em termos de participação política e controle do Estado pela população estão comprometidos pela concentração de poderes na figura do presidente. Para tanto, investiga como se deu o desenvolvimento legislativo dos direitos à participação e como eles têm sido apropriados pela população, além de analisar a atuação e influência do Poder Executivo nesse campo. São trabalhados dados secundários obtidos junto a órgãos públicos do Equador, instituições de pesquisa e outras investigações já publicadas, além de relatos e entrevistas com atores políticos e representantes de movimentos sociais, inclusive realizadas pelo autor deste trabalho,

durante visita ao Equador. O quinto e último capítulo deste trabalho apresenta as conclusões e considerações finais acerca do atual contexto político que vive o país.

2. CONSTITUCIONALISMO E DECOLONIALIDADE NA AMÉRICA LATINA

Desde a década de 1990, uma nova perspectiva filosófica vem sendo construída por estudiosas(os) dos campos da sociologia, filosofia, semiótica, antropologia, direito e linguística, reunidas(os) no Projeto Modernidade/Colonialidade (M/C)¹¹, sob a chave analítica da decolonialidade¹². Entre essas(es) acadêmicas(os), estão importantes nomes do pensamento crítico latino-americano, como Immanuel Wallerstein, Enrique Dussel, Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Catherine Walsh e Boaventura de Sousa Santos¹³. Essas(es) autoras(es) marcaram sua posição em face aos estudos Pós-Coloniais, Subalternos e Culturais¹⁴, considerando a visão eurocêntrica presente na própria crítica ao eurocentrismo e à modernidade realizada

¹¹ Inspirado no Grupo de Estudos Subalternos sul-asiático, em 1992, intelectuais latino-americanas(os) e latino-americanistas que viviam nos Estados Unidos formaram o “Grupo Latino-Americano de Estudos Subalternos”. Em 1998, devido a divergências teóricas entre suas(seus) pensadoras(es), o Grupo foi desagregado e parte de suas(seus) membras(os) estruturaram, a partir da realização de seminários, diálogos e publicações, o Projeto Modernidade/Colonialidade (M/C). Uma consistente narrativa sobre o processo de formação do Projeto e suas principais características teóricas pode ser encontrado em BALLESTRIN (2013).

¹² A utilização do termo decolonial (sem a letra “s”) foi sugestão de Catherine Walsh ao Projeto Modernidade/Colonialidade, para marcar sua diferença teórica com relação à genealogia dos estudos pós-coloniais e com a ideia histórica de “descolonização”, que remete ao processo de libertação nacional durante o período da Guerra Fria (BALLESTRIN, 2013).

¹³ Também compõem o Projeto Modernidade/Colonialidade as(os) seguintes autoras(es): Santiago Castro-Gómez, Nelson Maldonado-Torres, Ramón Grosfoguel, Edgardo Lander, Arturo Escobar, Fernando Coronil (falecido em 2011) e Zulma Palermo, entre outras(os) (BALLESTRIN, 2013). A maioria dessas(es) autoras(es) são de origem latino-americana e fazem parte do corpo docente de universidades estadunidenses. Chama a atenção, no entanto, a ausência de pensadoras(es) do campo da Ciência Política e a baixa presença de mulheres na composição do Projeto.

¹⁴ De acordo com Grosfoguel (2008), entre os fatores que levaram à desagregação do Grupo Latino-Americano de Estudos Subalternos pode-se destacar a divisão de suas(seus) membras(os) entre o modo como concebiam a subalternidade. De um lado, estavam aquelas(es) que a entendiam como uma crítica pós-colonial, na qual o eurocentrismo é criticado a partir do uso privilegiado de epistemologias eurocêntricas – ou seja, uma crítica eurocêntrica ao eurocentrismo – e, do outro lado, o entendimento da subalternidade como crítica descolonial, a partir dos sujeitos e saberes silenciados e subalternizados. A primeira perspectiva passou a ser vista como um constrangimento e limite ao projeto dos Estudos Subalternos, na medida em que se apoiavam em uma genealogia teórica do pós-estruturalismo e do pós-modernismo, que reconhece, por exemplo, a emergência da modernidade no imperialismo britânico e na revolução industrial. As(os) autoras(es) mais próximas(os) à segunda posição entenderam como necessidade descolonizar esse cânone, a partir do fundamento central da colonialidade como elemento constitutivo da modernidade, o que “exigiria levar a sério a perspectiva/cosmologias/visões de pensadores críticos do Sul Global, que pensam com e a partir de corpos e lugares étnico-raciais/sexuais subalternizados” (GROSFOGUEL, 2008, p. 117). O trabalho de Castro-Gómez e Mendieta (1998) condensa as principais críticas aos estudos Pós-Coloniais, Subalternos e Culturais realizadas pelas(os) autoras(es) do Projeto à época de sua formação. A Edição de número 26 da revista *Nômadas* (2007), do Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos – IESCO, da Universidade Central da Colômbia, também discute de forma aprofundada a relação entre as correntes pós-coloniais, os estudos subalternos e o projeto decolonial.

pelos trabalhos dessas correntes, o que as(os) levou à “necessidade de transcender epistemologicamente – ou seja, de descolonizar – a epistemologia e o cânone ocidentais” (GROSFOGUEL, 2008, p. 116). Para o Projeto Modernidade/Colonialidade, as críticas pós-coloniais são importantes e necessárias, mas não suficientes: a partir de uma “razão libertadora” (DUSSEL, 2000), era preciso deixar de se produzir estudos *sobre* a perspectiva subalterna e passar a fazê-lo *com* e *a partir* dessa perspectiva, dando preferência epistemológica aos saberes historicamente silenciados e subalternizados (GROSFOGUEL, 2008).

Embora as(os) suas(seus) membras(os), anteriormente à constituição do Projeto¹⁵, tenham desenvolvido suas próprias linhas de pensamento, a partir de 1998, elas(es) passaram a organizar um programa de investigação integrado, compartilhando noções, raciocínios e conceitos. Entre as bases do pensamento decolonial dessas(es) autoras(es), está a noção, já expressa no nome e na identidade do Projeto, de que a colonialidade, ao invés de derivativa, é constitutiva da modernidade (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992), operando como as duas caras de uma mesma moeda, em que sem uma a outra não pode existir. Assim, interpretam a conquista da América pelos espanhóis, em 12 de outubro de 1492, como o início da primeira modernidade – a modernidade ibérica – ignorada, apagada ou relegada a segundo plano pela historiografia hegemônica. Essa primeira fase da modernidade é baseada na conquista e colonização das sociedades e culturas latino-americanas, bem como na expropriação de seus recursos e na apropriação violenta da mão-de-obra dos povos indígenas e originários, demonstrando sua necessária imbricação com o desenvolvimento do capitalismo.

The modern world-system was born in the long sixteenth century. The Americas as a geosocial construct were born in the long sixteenth century. The creation of this geosocial entity, the Americas, was the constitutive act of the modern world-system. The Americas were not incorporated into an already existing capitalism world-economy. There could not have been a capitalism world-economy without the Americas (QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992, p. 549).

Até esse momento, sustenta Dussel (2004), a Europa poderia ser considerada

¹⁵ Entre os principais exemplos, pode-se destacar as contribuições de Enrique Dussel, Aníbal Quijano e Immanuel Wallerstein, respectivamente, na Filosofia da Libertação, Teoria da Dependência e Teoria do Sistema-Mundo.

apenas periférica em um sistema-mundo¹⁶ “centrado” nas civilizações islâmica, indostânica, chinesa e do sudoeste asiático. A colonização do território americano assentou as condições para que o continente europeu, a partir do fim do século XVIII, na segunda modernidade, pudesse se posicionar de forma hegemônica¹⁷ no sistema-mundo¹⁸ (QUIJANO, 1992; DUSSEL, 2004). Os iluminismos francês e italiano e o romantismo alemão foram os responsáveis pela criação da primeira versão do eurocentrismo¹⁹, a partir de uma reinterpretação da história mundial, que apaga o seu tempo pretérito e projeta nesse continente o lugar da plena realização da liberdade e da civilização. A Europa torna-se, a partir de um novo discurso, o ponto de chegada, o estágio máximo de evolução, a ser alcançado pelas demais populações e territórios.

Tal tarefa pode ser vista desde o seu lado racional eurocêntrico, como a possibilidade, proporcionada pela Europa (isto é, pela Reforma, o Iluminismo e a Revolução Francesa), de “evolução” do ser humano de um estado de imaturidade, regional e provinciano, por um esforço da razão como processo crítico. O lado irracional da modernidade eurocêntrica, por sua vez, se fez presente na justificativa de práticas violentas dos colonizadores para imposição de tal evolução aos povos colonizados, baseada na ideia do *ego conquiro e do ego extermino*²⁰. Essa narrativa

¹⁶ Para Quijano e as(os) demais autoras(es) do Projeto Modernidade/Colonialidade, a análise do sistema-mundo de Wallerstein reabriu e renovou o debate sobre a reconstituição de uma perspectiva global, no entanto, falha em não atribuir à colonialidade papel central na constituição de tal sistema.

¹⁷ O conceito de hegemonia trabalhado pelas(os) autoras(es) do Projeto Modernidade/Colonialidade se opõe à noção de emancipação, destacando uma postura dominante, totalizadora, universal e não localizada, marcado por múltiplas hierarquias e que não admite o diferente enquanto.

¹⁸ Para Dussel (2004), foi impossível que a Europa alcançasse hegemonia no sistema-mundo antes da Revolução Industrial. “*El ‘acenso de Occidente’ partía de la ventaja comparativa que a la Europa moderna (en especial durante el Renacimiento) le habían dado los grandes descubrimientos científicos, los metales preciosos (plata y oro), la nueva fuerza de trabajo incorporada al sistema (de los indios, de los esclavos africanos del siglo XVI al XVIII en América), los nuevos alimentos (la papa inca, el maíz, el tomatl y el chocolatl mexicanos, etc.), los millones de kilómetros incorporados a la agricultura de las colonias europeas por la conquista, y el invento de nuevos instrumentos económicos*” (DUSSEL, 2004, p. 204). Somado a isso, podem ser citadas a crise do sistema produtivo e de distribuição chinês e o seu projeto nacionalista, fechado para si próprio, impossibilitando a manutenção e desenvolvimento de um mercado consumidor externo. Nesse sentido, o autor reforça a necessidade de explicar a ascensão europeia associado à decadência do oriente.

¹⁹ “Eurocentrismo é, aqui, o nome de uma perspectiva de conhecimento cuja elaboração sistemática começou na Europa Ocidental a meados do século XVII, ainda que algumas de suas raízes são sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua constituição ocorreu associada à específica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América” (QUIJANO, 2005, p. 9).

²⁰ Para Dussel (2005), o *ego cogito* de Descartes (“eu penso, logo existo”) foi antecedido *ego conquiro* (“eu conquisto, logo existo”), praticado por espanhóis e portugueses sobre os povos indígenas e originários da América Latina. O *ego conquiro* pode ser visto, assim, como condição para o *ego cogito*.

é projetada no “mito” descrito por Dussel:

1. A civilização moderna autodescreve-se como mais desenvolvida e superior (o que significa sustentar inconscientemente uma posição eurocêntrica). 2. A superioridade obriga a desenvolver os mais primitivos, bárbaros, rudes, como exigência moral. 3. O caminho de tal processo educativo de desenvolvimento deve ser aquele seguido pela Europa (é, de fato, um desenvolvimento unilinear e à europeia o que determina, novamente de modo inconsciente, a “falácia desenvolvimentista”). 4. Como o bárbaro se opõe ao processo civilizador, a práxis moderna deve exercer em último caso a violência, se necessário for, para destruir os obstáculos dessa modernização (a guerra justa colonial). 5. Esta dominação produz vítimas (de muitas e variadas maneiras), violência que é interpretada como um ato inevitável, e com o sentido quase-ritual de sacrifício; o herói civilizador reveste a suas próprias vítimas da condição de serem holocaustos de um sacrifício salvador (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica, etcetera). 6. Para o moderno, o bárbaro tem uma “culpa” (por opor-se ao processo civilizador) que permite à “Modernidade” apresentar-se não apenas como inocente mas como “emancipadora” dessa “culpa” de suas próprias vítimas. 7. Por último, e pelo caráter “civilizatório” da “Modernidade”, interpretam-se como inevitáveis os sofrimentos ou sacrifícios (os custos) da “modernização” dos outros povos “atrasados” (imaturos), das outras raças escravizáveis, do outro sexo por ser frágil, etcetera (DUSSEL, 2005, p. 49).

O eurocentrismo se configura, dessa forma, não apenas pela perspectiva cognitiva dos europeus e do capitalismo, mas por todos aqueles que foram educados sob a sua lógica hegemônica, que naturaliza a experiência dos povos colonizados sob sua dominação, mostrando-as como dadas e não suscetíveis de questionamentos. Ainda mais, o eurocentrismo e a lógica do colonialismo diferencia a sociedade entre “inferiores e superiores, irracionais e racionais, primitivos e civilizados, tradicionais e modernos” (QUIJANO, 2010, p. 86), em uma lógica imposta pelos vencedores/dominadores e naturalizada, sendo esse último, o instrumento mais poderoso de imposição do capitalismo eurocentrado.

A América Latina, nesse contexto, é o primeiro e principal alvo do processo colonizador de escala global. No entanto, para as(os) teóricas(os) do Projeto Modernidade/Colonialidade, esse processo não tem fim com a independência política dos territórios colonizados. Por meio do conceito de “colonialidade do poder” (QUIJANO, 1992), elas(es) trabalham a ideia de que o fim do colonialismo, entendido

Para Grosfoguel (2016, p. 31), no entanto, a conexão entre *ego conquiro* e *ego cogito* é o *ego extermino*, “lógica conjunta do genocídio/epistemicídio que serve de mediação entre o ‘conquisto’ e o racismo/sexismo epistêmico do ‘penso’ como novo fundamento do conhecimento do mundo moderno e colonial”.

como sistema de dominação política formal de uma sociedade sobre outras, não foi acompanhado do fim das relações de colonialidade em suas múltiplas esferas, desde a economia e a política, até as social e cultural. A divisão internacional do trabalho, que separa centros e periferias, bem como as hierarquias étnico-raciais da população não foram efetivamente eliminadas durante os processos de independência e formação dos Estados-nação. *“Asistimos, más bien, a una transición del colonialismo moderno a la colonialidad global, proceso que ciertamente ha transformado las formas de dominación desplegadas por la modernidad, pero no la estructura de las relaciones centro-periferia a escala mundial”* (CASTRO-GÓMEZ; GROSGOUEL, 2007, p. 13).

Para Quijano (1992, 2000), a colonialidade é o modo de dominação mais generalizado no mundo atual e se baseia na classificação social a partir das categorias de raça e etnia. Essas categorias, por sua vez, produziram as hierarquias sobre as quais se estruturam um padrão de poder e, nesse sentido, relações de exploração, dominação e conflito, articuladas pelo controle dos distintos âmbitos da existência social: (1) o trabalho e seus produtos; (2) a natureza e seus recursos de produção; (3) o sexo, seus produtos e a reprodução da espécie; (4) as subjetividades e seus produtos; e (5) a autoridade e seus instrumentos. Importante destacar que, a partir dessas múltiplas dimensões, se formataram “relações heterárquicas”, que as articulam em uma complexa rede de relações de poder simultâneas e imbricadas, fazendo com que elas não possam ser adequadamente analisadas e superadas se tomadas em separado.

A noção de “diferença colonial” introduzida por Walter Mignolo (1999; 2000) reforça ainda mais esse entendimento. O autor destaca que a diferenciação cultural e geopolítica estabelecida entre colonizadores e os povos colonizados constitui uma estratégia fundamental para rebaixar populações e regiões do mundo, transformando, dessa maneira, os povos indígenas e originários, e a América Latina como um todo, não apenas em “diferentes”, mas em “inferiores”. A diferença colonial não é, portanto, simplesmente aquilo que separa uma população de outra, mas a diferença transformada em valores e hierarquias. Codificadas dessa forma, as diferenças entre colonizadores e povos colonizados foram e são utilizadas para dar legitimidade às relações de dominação.

Esse processo de subordinação forçada de populações envolveu, ademais, a colonização do imaginário dos povos conquistados, produto da sistemática repressão às suas crenças, ideias, imagens, símbolos e conhecimentos, como também da

imposição de padrões de expressão próprios dos dominantes, interiorizados pelos sujeitos colonizados (QUIJANO, 1992), o que levou ao desenvolvimento de dois conceitos importantes para o Projeto M/C: o de “geopolítica do conhecimento”²¹ (MIGNOLO, 2002) e o de “colonialidade do saber”²² (LANDER, 2000). Ambos estão relacionados à dimensão epistêmica da dominação colonial, à produção do conhecimento e àquilo que Maldonado-Torres (2008b) chamou de “racismo epistêmico”²³ e Castro-Gómez (2005) destacou como a “negação da alteridade epistêmica”²⁴. Por isso mesmo, Mignolo e as(os) teóricas(os) do Projeto Modernidade/Colonialidade atribuem forte ênfase ao local de enunciação e à necessidade de dar voz e dialogar com os sujeitos que se encontram na exterioridade, isto é, no lado colonial da moeda.

Na América Latina, a repressão cultural e a colonização do imaginário foram acompanhadas de um massivo e gigantesco extermínio dos povos indígenas, que se deu devido à violência da conquista e às enfermidades trazidas pelos europeus, mas principalmente por seu uso como mão-de-obra descartável. Segundo estimativa de Denevan (1976), em 130 anos, diminuiu-se em 90% a população indígena que habitava a região da América Latina antes da invasão dos colonizadores, de 47 milhões de

²¹ A Geopolítica do Conhecimento reflete é uma posição crítica à ideia universalizante, que situa a produção do conhecimento e das formas de pensar ao espaço europeu ocidental e elimina qualquer outra forma que se origine em outros locais (MIGNOLO, 2002). A proposta do autor não propugna a substituição de paradigmas, mas sim o surgimento de “paradigmas outros” (BALLESTRIN, 2013).

²² A conceito expresso pela colonialidade do saber reflete a dimensão epistêmica da colonialidade e sua hierarquização das formas de conhecimento e saber, que distingue, inferioriza, folcloriza e invisibiliza outras formas de interpretar o mundo que não aquelas baseadas na racionalidade e cientificidade ocidental. De acordo com Lander (2000a, p. 13), “precisamente pelo caráter universal da experiência histórica europeia, as formas do conhecimento desenvolvidas para a compreensão dessa sociedade se converteram nas únicas formas válidas, objetivas e universais de conhecimento. As categorias, conceitos e perspectivas (economia, Estado, sociedade civil, mercado, classes, etc.) se convertem, assim, não apenas em categorias universais para a análise de qualquer realidade, mas também em proposições normativas que definem o dever ser para todos os povos do planeta. Estes conhecimentos convertem-se, assim, nos padrões a partir dos quais se podem analisar e detectar as carências, os atrasos, os freios e impactos perversos que se dão como produto do primitivo ou o tradicional em todas as outras sociedades”.

²³ O racismo epistêmico reflete o privilégio epistêmico eurocêntrico, que é masculino e branco, a partir do qual são desautorizadas vozes outras provenientes de grupos subalternizados. Para Maldonado Torres (2008b, p. 79), “tal como acontece com todas as formas de racismo, o epistêmico está relacionado com a política e a socialidade. O racismo epistêmico descarta a capacidade epistêmica de certos grupos de pessoas. Pode basear-se na metafísica ou na ontologia, mas os resultados acabam por ser os mesmos: evitar reconhecer os outros como seres inteiramente humanos”.

²⁴ A ideia de negação da alteridade epistêmica de Santiago Castro-Gómez (2005) destaca a dimensão cognitiva e simbólica da colonialidade. Para o autor (*ibid*, p. 59-60), “*la colonialidad del poder hace referencia a la manera como la dominación española intentó eliminar las «muchas formas de conocer» propias de las poblaciones nativas y sustituirlas por otras nuevas que sirvieran los propósitos civilizadores del régimen colonial; apunta, entonces, hacia la violencia epistémica ejercida por la modernidad primera sobre otras formas de producir conocimientos, imágenes, símbolos y modos de significación*”.

peessoas. Além disso, em menos de meio século, a população indígena do Caribe foi praticamente exterminada.

O fato é que já desde o começo da América, os futuros europeus associaram o trabalho não pago ou não-assalariado com as raças dominadas, porque eram raças inferiores. O vasto genocídio dos índios nas primeiras décadas da colonização não foi causado principalmente pela violência da conquista, nem pelas enfermidades que os conquistadores trouxeram em seu corpo, mas porque tais índios foram usados como mão de obra descartável, forçados a trabalhar até morrer (QUIJANO, 2005, p. 231).

Esse processo está diretamente relacionado ao conceito desenvolvido por Maldonado-Torres (2007) de “colonialidade do ser”, que diz respeito à experiência vivida pelos sujeitos colonizados, especialmente na presença cotidiana da violência e da morte: *“El colonialismo moderno puede entenderse como condena o vida en el infierno, caracterizada por la naturalización de la esclavitud, ahora justificada en relación con la constitución biológica y ontológica de sujetos y pueblos, y no solamente por sus creencias”* (MALDONADO-TORRES, 2007, p. 137).

Para as(os) autoras(es) do Projeto Modernidade/Colonialidade, no entanto, mais do que somente descrever a forma como a colonialidade implicou nas sociedades passadas no contexto latino-americano, ganha enorme relevância denunciar as formas como a colonialidade se reinventa e se sustenta por meio de novos mecanismos. A colonialidade, nesse sentido, não pode ser pensada apenas pela via da conquista e do período formalmente colonial, mas como relações de exploração, dominação e conflito que se fazem presentes na atualidade. Se, para Habermas, o projeto da modernidade estava inacabado e, por isso, necessitava ser completado, para as(os) autoras(es) que se afiliam ao pensamento decolonial, é necessário, ao contrário, completar o processo de descolonização (BALLESTRIN, 2013). Esse constitui, pois, o núcleo central do pensamento do Projeto Modernidade/Colonialidade²⁵, baseado na ideia fundamental da modernidade e da colonialidade como projetos inacabados e, por sua vez, na decolonialidade como um terceiro elemento dessa tríade, que propõe um movimento de resistência política e epistemológica à modernidade colonial, concatenada sobre a ideia de “Giro

²⁵ Conforme nos alerta Ballestrin (2013, p. 104), “o núcleo deste diagnóstico, obviamente, não é uma constatação original do grupo, assim como também não o é a crítica da modernidade ocidental. A novidade aqui é que o Grupo M/C, assim como outros movimentos teóricos, entraram em um ou naquilo que Visvanathan (2004 *apud* BALLESTRIN, 2013) chamou de ‘Guerra da Ciência’”.

Decolonial”²⁶ (MALDONADO-TORRES, 2008a).

Alguns conceitos fundamentais permitem a essas(es) teóricas(os) proporem uma ruptura à colonialidade. Dussel (1995) introduz, como alternativa ao eurocentrismo, a categoria de “transmodernidade”, construída pela exterioridade, isto é, desde o lado de fora da modernidade eurocêntrica e estadunidense, a partir do lado negado e excluído pela modernidade²⁷. Já Mignolo (2003) apresenta o conceito de “pensamento fronteiro”, que revela a necessidade de se obter aportes desde a perspectiva da subalternidade colonial, que afirma o espaço de onde os pensamentos outros foram negados pelo pensamento da modernidade, seja ele de esquerda ou de direita.

Catherine Walsh (2010) destaca a ação de “insurgência político-epistêmica” dos movimentos sociais, que sugere um protagonismo proativo de criação, construção e intervenção desses atores para a mudança de uma realidade. Para ela, a resistência sociocultural e política, que marcou a atuação dos movimentos sociais até então, está abrindo caminho para ações de insurgência político-epistêmica – uma atitude ofensiva, que propõe uma intervenção, uma transgressão das arenas políticas, sociais, culturais e epistêmicas. Dessa forma, a autora desconstrói a ideia de movimentos sociais como atores que são exclusivamente reativos, opositivos, típicos da teoria eurocêntrica e estadunidense de movimentos sociais, desencadeando uma outra lente teórica. A autora (2002) explora, ainda, o conceito de “interculturalidade”, que, para ela, mais do que o respeito, a tolerância e o reconhecimento da diversidade, sugere um projeto político-social dirigido a construção de sociedades, relações e condições de vida novos, por meio de um processo ativo e permanente de negociação e interrelação entre os diferentes povos, nações e grupos sociais.

²⁶ “*El concepto de giro des-colonial en su expresión más básica busca poner en el centro del debate la cuestión de la colonización como componente constitutivo de la modernidad, y la descolonización como un sinnúmero indefinido de estrategias y formas contestatarias que plantean un cambio radical en las formas hegemónicas actuales de poder, ser, y conocer*” (MALDONADO-TORRES, 2008a, p. 66).

²⁷ O aprendizado pela via do Sul significa, justamente, desfamiliarizar-se com o Sul produto da dominação do Norte. Após centenas de anos de colonialismo ocidental torna-se, no entanto, difícil conceber o que é “exterior para além do que lhe resiste e o que lhe resiste, se o faz a partir do exterior, está logicamente em trânsito em trânsito entre o exterior e o interior” (SANTOS, 2004, p. 21). Nesse sentido, é incabível, dentro da perspectiva decolonial, uma análise essencialista idealizada dos povos originários: um eterno “retorno às origens” é problemático a essa teoria, já que as sociedades são dinâmicas e inegavelmente há interações de sociedades com outras sociedades. Por isso, quando se analisa o Sul, deve-se distanciar de uma pureza inerente. As(os) autoras(es) da teoria decolonial rechaçam qualquer abordagem que seja essencialista, romantizada ou purista acerca das culturas, entendendo a sua incompletude, complexidade e dinamismo como características inerentes.

Por sua vez, Boaventura de Sousa Santos (2005) trabalha com a “sociologia das ausências” e a “sociologia das emergências”. Esses conceitos revelam a necessidade de os cientistas sociais deixarem a “torre de marfim” e perceberem outras “sociologias construídas contra as ciências sociais hegemônicas e na base de pressupostos epistemológicos alternativos” (SANTOS, 2005, p. 21), que historicamente foram invisibilizados pelo modo abissal²⁸ como são tratados pelo pensamento ocidental. A primeira delas, a “sociologia das ausências”, busca demonstrar que aquilo que não existe, na verdade, é produzido como não existente, isto é, são desqualificadas e tornadas invisíveis, ininteligíveis ou descartáveis, a partir de lógicas distintas de se produzir monoculturas racionais²⁹. Na proposta do autor, a “sociologia das ausências” é exercida por meio da substituição das monoculturas por ecologias, isto é, reconhecer a incompletude de todas as formas de conhecimentos e epistemologias e, a partir desse princípio da incompletude, confrontar conhecimentos e saberes outros àqueles tidos como unicamente válidos. Já a “sociologia das emergências” visa a identificar o “Ainda-Não”, sinais de possíveis experiências futuras ignoradas pela racionalidade monocultural e que possam completar e confrontar a episteme hegemônica. Por meio desses dois conceitos, Boaventura trabalha a ideia de uma “Epistemologia do Sul”, fundamentada na “ecologia de saberes”³⁰ e no “diálogo intercultural”, o que supõe a necessidade de uma “tradução intercultural” entre os atores³¹.

²⁸ Boaventura afirma que o pensamento moderno ocidental é um pensamento abissal, baseado em um sistema que distingue aquilo que é visível e invisível, sendo que o invisível fundamenta o visível – tradicional e moderno, bárbaro e civilizado, etc –, entre “dois lados da linha”, produzindo “o outro lado da linha” como inexistente, isto é, irrelevante ou incompreensível sob o ponto de vista moderno ocidental (SANTOS, 2007a). Para o autor (*ibid*, p. 2), “a característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da co-presença dos dois lados da linha. Este lado da linha só prevalece na medida em que esgota o campo da realidade relevante. Para além dela há apenas inexistência, invisibilidade e ausência não-dialéctica”.

²⁹ Para Boaventura de Sousa Santos (2005), existem cinco lógicas ou modos de produção da não existência, a partir das monoculturas (1) do saber e do rigor do saber; (2) do tempo linear; (3) da naturalização das diferenças; (4) do universal e do global; e (5) dos critérios de produtividade e de eficácia capitalista.

³⁰ O conceito de ecologia dos saberes se confronta às monoculturas, a partir do reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos e da ideia de interconhecimento, que propõe uma saída à posição hegemônica do pensamento moderno ocidental. De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2008, p. 53), “consiste na promoção de diálogos entre o saber científico ou humanístico, que a universidade produz, e saberes leigos, populares, tradicionais, urbanos, camponeses, provindos de culturas não ocidentais (indígenas, de origem africana, oriental, etc.) que circulam na sociedade”.

³¹ Recentemente, Boaventura de Sousa Santos tem marcado sua posição distinta às demais teóricas(os) do Projeto Modernidade/Colonialidade, por entender como não adequada a distinção entre colonialismo e colonialidade. Para o autor, não haveria distinção entre as práticas coloniais predominantes antes e após as independências das colônias de suas metrópoles.

Por meio do trabalho das(os) autoras(es) do Projeto M/C e de outras correntes do pensamento crítico, o movimento de descobrimento e revalorização das teorias e epistemologias do Sul Global tem crescido nos últimos anos em diversas áreas, universidades e nos próprios movimentos sociais. Como defende Mignolo (2003), não se trata da substituição de um paradigma, mas do surgimento de “paradigmas outros”. O caráter constitutivo da colonialidade na modernidade faz com que seja importante pensar a partir das margens ou das periferias, isto é, do Sul Global, acerca de um projeto decolonial, entendido como um processo de ressignificação a longo prazo. “*La segunda descolonización —a la cual nosotros aludimos con la categoría decolonialidad— tendrá que dirigirse a la heterarquía de las múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género que la primera descolonización dejó intactas*” (CASTRO-GÓMEZ; GROSFUGUEL, 2007, p. 17).

Os fundamentos e conceitos do pensamento decolonial são, nesse sentido, de grande importância para a reflexão acerca da trajetória e atual situação vivenciada na América Latina. Se, anteriormente, a literatura destacava a influência da colonização na formação dos países latino-americanos e a exclusão e subalternização dos povos indígenas e originários na vida política, econômica, social e cultural dos Estados-nação (DUSSEL, 1994; LOSURDO, 2008; WACHTEL, 1998), agora destacam o processo de decolonização e mobilização desses povos em prol da transformação do aparato estatal (MOTA, 2008; GUIMARÃES, 2009; MAYORGA, 2011), a partir de iniciativas de “insurgência político-epistêmica” (WALSH, 2010). Diante dos processos de resistência, adaptação e mobilização dos povos indígenas e originários e da falta de habilidade do “velho” constitucionalismo regional para resolver os problemas fundamentais da sociedade, especialmente desses grupos, como analisaremos adiante, um novo paradigma constitucional tem surgido na América Latina desde o final do século XX. As novas constituições promulgadas nesse contexto passam a reconhecer, na perspectiva da interculturalidade, a diversidade enquanto direito individual e também coletivo, outras cosmovisões, culturas, costumes e epistemologias, a autonomia dos povos, o pluralismo jurídico, a democracia comunitária e formas de representação e participação direta das populações historicamente subalternizadas nos diferentes níveis da estrutura do Estado.

Reconhecendo a novidade que representa esse processo e a ampla produção acadêmica que ele originou, torna-se necessário compreender os fatores, contextos e características que diferenciam o que vem sendo chamado de o “Constitucionalismo

Decolonial Latino-Americano” das demais cartas constitucionais promulgadas anteriormente na região. Neste capítulo, baseio-me nos aportes e conceitos das(os) teóricas(os) do Projeto Modernidade/Colonialidade para discutir o conceito e os elementos que conformam esse novo paradigma constitucional, destacando seu papel e importância nas lutas decoloniais em Abya Yala e sua imbricação com um novo, ou não, modelo de democracia, baseado na participação política. Além disso, pretendo demonstrar como as características desse paradigma constitucional se consolidaram na Nova Constituição do Equador, de 2008. Tais análises serão realizadas tendo em vista o reconhecimento dos processos históricos de invasão, resistência, luta e dominação dos povos indígenas e originários, bem como as distintas formas com que a colonização se reproduziu e, ainda hoje, atravessa a sociedade brasileira. A todo o tempo, as perguntas que nos guiarão são: *quais os elementos de permanência podem ser observados ao longo da nossa história? E quais as condições atuais para uma ruptura com nossas amarras coloniais?*

2.1.A FORMAÇÃO DOS ESTADOS-NAÇÃO E AS PRIMEIRAS FASES DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Ao percorrer os mais de 200 anos de constitucionalismo latino-americano, a desigual distribuição do poder político, econômico e cultural, a exclusão de minorias e, muitas vezes, maiorias raciais/étnicas e a vulnerabilidade da região frente às ingerências de organismos externos, ao capitalismo eurocentrado e aos países do Norte global foram e continuam sendo elementos decisivos na hora de se pensar a fragilidade dos textos constitucionais desde uma perspectiva emancipatória. A desigualdade continua a representar um desafio essencial para a construção de sociedades mais justas, em que diferentes formas de ser, pensar e agir possam coexistir, com base na igualdade e na liberdade.

A elaboração de novas constituições renova, a cada vez, a esperança na mudança dessa realidade. Ao promulgar uma nova carta, a população a qual ela submeterá estima a possibilidade de melhorias no sentido da garantia de seus direitos e do aumento de seu bem-estar. Entretanto, como adverte Wiarda (1983, p. 82), “os documentos legais e os textos constitucionais elaborados na América Latina, em

grande parte, têm sido a expressão da vontade e do interesse de setores das elites hegemônicas, formadas e influenciadas pela cultura europeia ou anglo-americana”. Poucas vezes na história da região, as constituições elaboradas refletiram as necessidades e os anseios dos segmentos sociais majoritários, em especial, dos povos indígenas e originários, dos trabalhadores urbanos e camponeses, das mulheres e da população LGBT (OLIVEIRA *et al*, 2013). A desigualdade persiste após dois séculos de sucessivos processos constituintes e a sua superação, ainda hoje, representa um desafio muito grande para a América Latina.

As constituições são objetos de larga trajetória de estudo e formam um frutífero campo de pesquisa para acadêmicas(os) do direito, da ciência política, bem como de outras áreas, como a educação, a cultura, a saúde e a economia, cuja normatização pode ser encontrada expressamente ou não nos textos constitucionais. Ao longo da literatura e em suas múltiplas áreas de estudo, no entanto, o termo “constituição” foi e é empregado com uma multiplicidade de significados, entre os quais Guastini (2007) distingue quatro definições principais:

a) en una primera acepción, “Constitución” denota todo ordenamiento político de tipo “liberal”; b) en una segunda acepción, “Constitución” denota un cierto conjunto de normas jurídicas: grosso modo, el conjunto de normas – en algún sentido fundamentales – que caracterizan e identifican todo ordenamiento; c) en una tercera acepción, “Constitución” denota – simplemente – un documento normativo que tiene ese nombre (o un nombre equivalente); d) en una cuarta acepción, en fin, “Constitución” denota un particular texto normativo dotado de ciertas características “formales”, o sea, de un peculiar régimen jurídico (GUASTINI, 2007, p. 15-16).

Para este trabalho, aproximando-se mais à quarta definição apresentada pelo autor, “Constituição” representa um documento fundamental na configuração de um Estado, de seu regime jurídico-político e das relações sociais, culturais, políticas e econômicas que são estabelecidas em seu interior, inclusive quando tais relações não estão explicitamente descritas em seu texto. A Constituição é, nesse sentido, “uma ordenação sistemática e racional da comunidade política, registrada num documento escrito [...]” (CANOTILHO, 1993, p. 12). Sob esse conceito, a função da Constituição é normatizar, no sentido empregado por Sarmiento (2012), os elementos constitutivos do Estado e da sociedade que o integra, o que permite a existência de uma multiplicidade de opções políticas.

Embora muitas(os) teóricas(os) destaquem o papel das cartas constitucionais

na garantia das liberdades individuais, este trabalho compreende que tal visão revela apenas um dos objetivos políticos que podem ser assegurados com a sua promulgação, representando mais bem a visão de determinado grupo, de matriz liberal, do que o potencial e a função geral das constituições nas sociedades³². Como elemento fundante da ordem jurídico-política, as constituições são vistas como decisivas para a manutenção ou transformação da realidade de um determinado território e como resultado de disputas políticas, que podem ser mais ou menos justas, entre grupos sociais distintos em torno de projetos políticos para a sociedade. Aqui, nos coadunamos com o entendimento da *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie)*³³, para a qual “*una Carta Magna es ante todo el resultado de la disputa política de las fuerzas sociales y económicas existentes, que se enfrentan en un proceso constituyente*” (CONAIE, 2007a, p. 2).

As primeiras constituições latino-americanas datam do início do século XIX, com a promulgação da Carta Venezuelana de 1811, em um período marcado pela independência formal das então colônias e pela formação dos Estados-nação na região. Até o final desse século, a América Latina assistiu a uma enorme proliferação de textos constitucionais, chegando à marca de 103 constituições aprovadas em dezesseis países (GARGARELLA, 2010). Alguns dos novos Estado-nação começaram a elaborar suas constituições antes mesmo de concluírem seus processos de independência. Entretanto, nem todas(os) puderam participar do processo de nascimento da América Latina para a vida constitucional. “*El carácter privativo del proceso constituyente por los sectores dominantes es un rasgo común a los procesos constituyentes de las Américas*” (YRIGOYEN FAJARDO, 2005, p. 94). Isso significa, que parcelas significativas da população não tiveram representadas nesses processos suas perspectivas epistemológicas, suas preferências e vontades políticas. Tal exclusão seguiu a pressupostos e relações hierárquicas coloniais, em

³² Neto e Sarmiento (2013, p. 67) destacam que “a ideia de Constituição, tal como a conhecemos hoje, é produto da Modernidade, sendo tributária do Iluminismo e das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, ocorridas na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França. Ela está profundamente associada ao constitucionalismo moderno, que preconiza a limitação jurídica do poder político, em favor dos direitos dos governados”.

³³ A Conaie é uma organização social que reúne as nacionalidades, povos, comunidades, centros e associações indígenas do Equador. A instituição foi criada em 1986, durante o Primeiro Congresso do *Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas (CONACNIE)* e, hoje, pode ser considerada como uma das mais importantes entidades representativas dos povos indígenas no país. Sua atuação permitiu a retirada dos povos indígenas da condição de forte invisibilidade e os levou ao centro da arena política equatoriana.

que diferentes povos são classificados como inferiores e, por esse motivo, menos aptos e desejados para participarem desse processo.

Como destacado anteriormente, o fim do colonialismo não foi capaz de promover a ruptura com a colonialidade, bem como com as relações de dependência entre as ex-colônias e suas metrópoles (TUDISCO; KEMPFER, 2012). As constituições elaboradas nesse período representavam a expressão da cultura dominante nos países que colonizaram a América Latina durante os séculos anteriores, tanto pela influência direta de Espanha e Portugal, quanto pelo poderio alcançado pelas elites crioulas³⁴. Por um lado, o modelo de constitucionalismo eurocêntrico foi, durante muito tempo, tido como “exportável” e transplantado nos países colonizados, que recebiam normas, teorias e doutrinas provenientes de outro contexto (BALDI, 2015). Ademais, “paulatinamente, incorporaram-se e adaptaram-se [às constituições] princípios do ideário econômico capitalista, da doutrina do liberalismo individualista e da filosofia positivista” (WOLKMER, 2010, p. 145), que marcavam a cultura político-econômica hegemônica do Norte global.

Como afirma Yrigoyen Fajardo (2005), o projeto político de construção dos Estados-nação na América Latina durante esse período, formalizado por meio dos escritos constitucionais, promoveu a substituição do “*pacto colonial*”, imposto de forma externa pelas Coroas Espanhola e Portuguesa, pelo “*pacto constitucional excludente*”, levado a cabo pelas elites crioulas. Essas últimas, livres de parte das amarras e limitações vindas desde a Europa, passam a desenvolver aqui ordenamentos que atendiam aos seus próprios interesses e perspectivas, o que incluía a expropriação de territórios e recursos naturais e a subordinação política e laboral dos povos indígenas e originários, por meio de uma “ideologia de inferioridade natural dos índios” e de mecanismos de tutela estatal³⁵ sobre esses povos. Segundo a autora:

lo que el proyecto criollo busca construir, entonces, no es una patria que reivindique los derechos históricos de los indígenas, y que reconozca igual poder a los negros y castas (mestizos), sino la “patria

³⁴ O termo “crioulas” é utilizado aqui para designar as(os) descendentes de espanhóis e portugueses nascidos na América.

³⁵ Segundo Yrigoyen Fajardo (2011, p. 140), “*en el siglo XIX, el proyecto criollo de sujeción indígena del horizonte del constitucionalismo liberal se expresó bajo tres técnicas constitucionales: a) assimilar o convertir a los indios en ciudadanos intitulado de derechos individuales mediante la disolución de los pueblos de indios –con tierras colectivas, autoridades propias y fuero indígena– para evitar levantamientos indígenas; b) reducir, civilizar y cristianizar a los indígenas todavía no colonizados, a quienes las Constituciones llamaron “salvajes”, para expandir la frontera agrícola; y c) hacer la guerra ofensiva y defensiva contra las naciones indias –con las que las coronas habían firmado tratados y a las que las Constituciones llamaban “bárbaros”– para anexar sus territorios al Estado*”.

del criollo". Un Estado-nación que represente sus intereses de clase y sus características étnico-culturales (lengua, costumbres, religión), bajo la aparentemente progresista y neutral retórica de una ciudadanía de iguales (YRIGOYEN FAJARDO, 2005, p. 91).

Para as organizações indígenas equatorianas, o constitucionalismo serviu como ferramenta para a sustentação de um poder político usurpado em 1492, que levou a cabo diversas injustiças sociais e explorações econômicas, sob um sistema jurídico-político-administrativo ineficiente, anacrônico e antidemocrático (CONAIE, 1994). As constituições promulgadas ao longo da história do país serviram para legitimar e amparar legalmente o enriquecimento de poucos e a pobreza da maioria populacional (ECUARUNARI; CONAIE, 2007). Além disso, “*esas constituciones construyeron un Estado fuerte y directamente controlado por los sectores de poder, pero que a su vez ejercieron control sobre la sociedad y los pueblos*” (CONAIE, 2007a, p. 2).

Foram sobre essas bases excludentes e desiguais – coloniais – que se formataram os Estados-nação ao longo do século XIX na América Latina. Em sua origem e essência, eurocêntrica, a noção de “Estado-nação moderno” sempre esteve associada à ideia da conquista, da força e do poder, podendo ser caracterizado como uma “instituição social, que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o único fim de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras” (OPPENHEIMER, 1954 *apud* BONAVIDES, 2000, p. 76). Para Quijano (2014, p. 617), o Estado-nação moderno implica, um determinado espaço de dominação, “*fundado en la contradictoria articulación del complejo individualismo / razón instrumental con el de igualdad social / razón histórica*”. Essa mesma perspectiva será utilizada por Max Weber para demonstrar como o Estado racionalizou e legitimou o emprego da violência para exercício do domínio, podendo ser caracterizado, então, pelo monopólio da violência física legítima³⁶.

Tal origem reverbera nos elementos que se tornaram constitutivos do Estado, que acabou por não se desvincular da teoria de Oppenheimer. Dallari (1998), por exemplo, demonstra que, apesar da diversidade de opiniões em relação aos elementos característicos do Estado-nação, a maioria das(os) autoras(es) parece

³⁶ Para uma discussão acerca do conceito de Estado para Weber, ver Codato, Leite e Medeiros (2009) e Maliska (2006).

convergir quanto à centralidade de dois elementos materiais: o “território” e o “povo”. Em geral, outras(os) teóricas(os) também incluem um terceiro elemento, com maior variabilidade entre as diferentes concepções de Estado³⁷, das quais prevalece sua identificação com o poder ou alguma de suas expressões, tais como a soberania, o governo, a autoridade ou a politicidade. Duguit (1901 *apud* BONAVIDES, 2000, p. 76) destaca esses dois elementos principais como sendo de ordem material, em que o elemento “povo” se apresenta em termos demográficos (população), jurídicos (povo) e culturais (nação), e o elemento “território” pode ser compreendido como o espaço em que o referido grupo humano encontra-se fixado. De ordem formal, por sua vez, Duguit considera o poder político, que, de acordo com o autor, surge do domínio dos mais fortes sobre os mais fracos.

Nessas definições, pode-se desvelar os aspectos mais perversos do Estado-nação Moderno. Para Hobsbawm (2008), a configuração dos Estados modernos não proporciona conexão lógica entre o conjunto de habitantes de um determinado território e a identificação de uma “nação”, que possua reconhecimento coletivo e relações de pertencimento, com base em suas características étnicas, linguísticas, entre outras. Já Magalhães (2002) demonstra que o conceito de povo é dotado de uma forte carga emocional, que surge, dentro desse modelo de Estado, com a criação artificial do sentimento de pertencimento, que desconsidera e ignora seus aspectos históricos, étnicos, psicológicos e sociológicos, de cunho eminentemente político. Historicamente, a aceitação de um modelo de Estado-nação foi feita por cima dos sentimentos nacionais preexistentes. Por isso, o autor argumenta que “o sentimento de pertinência a um estado nacional é uma criação histórica para a formação de um Estado unificado” (MAGALHÃES, 2002, p. 55). Os Estados-nação se formaram, assim, a partir do encobrimento de nacionalidades já existentes, por meio de um processo de criação artificial ou imposição do sentimento de pertencimento a novos valores “compartilhados” pelo povo que faz parte do território.

³⁷ Paulo Bonavides (1997) apresenta três acepções principais de Estado merecem destaque: (a) *acepção filosófica*, relacionada, sobretudo, à obra de Hegel, para qual o Estado representava o valor social mais alto, conciliando de forma dialética a contradição entre Família e Sociedade; (b) *acepção jurídica*, balizadas pela produção teórica de Kant, Del Vecchio e Burdeau, relaciona o Estado ao vínculo jurídico político que reúne seus cidadãos sob o domínio de um mesmo conjunto de leis e cujo poder se constrói de forma independente da pessoa dos governantes; e (c) *acepção sociológica*, de contribuição de autores como Spengler, Oppenheimer, Duguit, retrata a dinâmica histórica do Estado, assim como as dimensões econômica, de poder e de violência na submissão de determinadas classes sociais a outras.

Esse encobrimento, como afirma Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 60), se deu, historicamente, “*por medios tan diversos como el genocidio, la evangelización, la tutela estatal de los “menores” indígenas, el asimilacionismo y el mito de la democracia racial*”, o que leva Quijano (2014, p. 147) a afirmar que “*toda nación es hija del poder aunque se exprese en sus habitantes como una identidad. América Latina fue hasta ahora, sin duda, el más completo ejemplo de la actuación de las diferencias ‘raciales’ en la cuestión nacional*”. A partir de um princípio de homogeneidade, se há desconhecido durante o processo de formação e consolidação dos Estados-nação a existência das nacionalidades indígenas e pretendido absorvê-las, de forma impositiva, por meio de uma “cultura nacional”.

Na América Latina, os Estados-nação foram criados sob essa lógica perversa, a partir dos processos de independência política no decorrer do século XIX, construídos para uma parcela minoritária da população. Os povos indígenas e originários foram radicalmente excluídos de qualquer ideia de nacionalidade (MAGALHÃES, 2002), ou, pelo menos, de suas próprias nacionalidades. A lógica excludente e integralista foi predominante. Miguel Palacín Quispe (2010, p. 9), líder comunitário indígena do Peru e ex-presidente da *Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI)*, destaca a necessidade de se compreender a crítica feita pelos povos indígenas ao Estado devido à sua imposição “*desde Occidente, calco y copia de una Revolución Francesa que llegó al Abya Yala trayendo en la misma bodega del barco la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y la guillotina*”. Para ele, o Estado na América Latina pode ser classificado como uninacional, monocultural, centralista e excludente, posicionando-se, durante sua história, como contrário aos povos indígenas, por meio de seu genocídio físico e cultural.

Catherine Walsh (2008) sintetiza a expressão da colonialidade do poder, saber e ser como a consequência direta da formação dos Estado-nação latino-americanos, a partir de uma pretendida homogeneidade e unidade dos diferentes povos e grupos sociais que aqui habitavam. Esse modelo, permitiu a manutenção da dominação política, econômica, social e cultural dos povos indígenas e originários, de modo a atender aos interesses do capitalismo eurocentrado, a partir da exploração da mão-de-obra e da natureza³⁸, da inferiorização, subalternização e desumanização de

³⁸ A autora também discute um eixo ainda em formação, qual seja a colonialidade sobre “*la madre tierra*”, que se fundamenta na divisão binária entre homem/natureza.

grupos e da deslegitimação de suas formas de saber e existir. Para a autora, essas relações coloniais “*están en la base misma de nuestros actuales problemas de ‘identidad’, como país, ‘nación’ y Estado*”. Um dos mecanismos mais fortes de dominação dos povos indígenas e originários na América Latina e ocultamento de suas reais identidades pode ser sintetizado na ideia de “mestiçagem” (CUSICANQUI, 1993; RIBEIRO, 1995; SANJINÉS, 2005)

Essa perspectiva, marcada “*por un largo proceso de hegemonización, está encarnada en las normas, instituciones y prácticas del Estado, hasta ahora organizado como un Estado uninacional y monocultural*” (TRUJILLO, 2013, p. 306). Segundo Marés (1998, p. 185), até a década de 1980, “com raras exceções, as Constituições latino-americanas nem sequer se referiam aos direitos dos povos indígenas, alguns países criaram um sistema jurídico à margem da diferença étnica”. Atualmente, um dos grandes entraves e desafios para a região, e, especialmente, para aqueles que defendem um projeto de Estado e um projeto constitucional mais igualitário, é o de lidar com as instituições criadas sob essa lógica (GARGARELLA, 2010; 2014), fortemente arraigadas no arcabouço jurídico latino-americano, comprometidas com a reprodução de uma ordem desigual e excludente. Conforme demonstra Yrigoyen Fajardo (2005),

la juridicidad republicana que emerge de los procesos de Independencia en el s. XIX en Latinoamérica es una juridicidad de y para los criollos, esto es, en función de los intereses de los descendientes de los conquistadores y encomenderos. En este sentido, la nueva institucionalidad jurídica no sólo excluye la participación de los pueblos indígenas, sino que busca completar la obra de la Conquista, esto es, la sujeción indígena, y sin el freno que la Corona había impuesto a los encomenderos (YRIGOYEN FAJARDO, 2005, p. 93).

Baseado nessa perspectiva de Estado-nação, o constitucionalismo latino-americano não nasceu democrático e demorou muito tempo para se democratizar (MAGALHÃES, 2015). O modelo constitucional liberal-conservador, que prevaleceu na região durante a maior parte de sua história, esteve fundamentado na negação de um compromisso igualitário, cujo objetivo central era limitar o poder do Estado frente aos direitos de homens brancos, proprietários e ricos, bem como assegurar a prevalência de determinada cultura religiosa (GARGARELLA, 2010; 2014). O discurso de desconfiança política frente a ativação da cidadania, que alimentava as instituições elitistas, tiveram como argumentação “*la necesidad de asegurar el orden y la*

estabilidad políticas; el temor frente a la anarquía; las prevenciones frente a la participación de las mayorías en política; la crítica frente a las abstracciones y las teorías foráneas, ajenas a la propia realidad'. (GARGARELLA, 2010, p. 96).

Sua principal expressão encontra-se na formulação: direitos políticos limitados, ou seja, restrição à participação das maiorias, e direitos civis ampliados, baseados em forte proteção à propriedade privada. Conforme a formulação apresentada por Alberdi (1920, p. 64-65), as liberdades civis deviam ser distribuídas amplamente entre todos os indivíduos, enquanto as liberdades políticas deveriam ser limitadas e “*distribuidas con cuidado, lentamente y a lo largo del tiempo*”. Essa fórmula de liberdades civis ampliadas e liberdades políticas restringidas representou a base do acordo entre os dois grupos políticos mais influentes na região durante esse período – liberais e conservadores –, capazes de produzir constituições bastante estáveis e permitir o enraizamento de suas instituições na tradição jurídica da região.

Vargas (2015), lembra que o constitucionalismo contemporâneo foi o instrumento que permitiu a reprodução do capital, a colonialidade, o patriarcalismo, uma tecnologia de subjetivação da cidadania e a sociedade disciplinária. Tais constituições, para o autor, foram elaboradas de forma contrária aos interesses e direitos dos povos indígenas: “*negando nuestras formas gubernativas, la propiedad colectiva como soporte de individual; el manejo de los recursos naturales, la participación en la vida política del país, la distribución de los bienes en tiempos de bonanza y pobreza, la administración territorial del equilibrio*” (VARGAS, 2015, p. 13-14). A democracia, dessa forma, em seus moldes liberais e em relação ao Estado, tem sido um conceito distante para os povos indígenas, em que pese todas as formas democráticas desenvolvidas ao interior de seus povos.

Como resultado desse processo, os povos indígenas “*se encuentran entre los sectores cuyos derechos han sido más sistemáticamente negados y violados*” (SIEDER, 2011, p. 303). Dados estatísticos demonstram a fragilidade desses povos nas sociedades contemporâneas, fruto da negação de direitos, da sistemática exclusão e da aplicação de políticas desiguais e inadequadas para a realidade e a cultura desses povos (CEPAL, 2007; 2015). Tendo como base os censos populacionais realizados por cada país, estima-se que a população indígena da América Latina é de 45 milhões de pessoas em 2010, congregados em 826 diferentes

povos (CEPAL, 2015)³⁹. No Equador, os povos e nacionalidades indígenas agregam 1.018.176 de pessoas, o que representa 7,0% do total da população. No entanto, o estudo destaca que cerca de 70 povos indígenas de toda a região se encontram em risco de desaparecimento físico ou cultural. Além disso, devido à pressão para exploração dos recursos naturais em seus territórios ou em zonas próximas, 200 povos se encontram em situação de extrema vulnerabilidade.

Segundo o relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2015, p. 78), a permanência de um quadro de “discriminação estrutural que afeta os povos indígenas, o empobrecimento derivado da desapropriação sistemática de seus territórios e perda das formas de vida tradicionais, os obstáculos para a participação política e o racismo institucionalizado” atingem profundamente as condições de acesso à saúde, à educação e à comunicação, em geral, especialmente das mulheres, crianças, adolescentes e jovens. O Banco Mundial (2015), por sua vez, destaca que a pobreza afeta a 43% da população indígena da América Latina, o que representa mais do dobro da proporção de pobres não indígenas. Além disso, vale destacar:

los indígenas también son víctimas del racismo y la discriminación en la vida cotidiana y dentro de las instituciones del Estado, por ejemplo en escuelas, hospitales o juzgados. Sufren de múltiples formas de violencia y hostigamiento, lo cual está directamente relacionado con patrones dominantes de desarrollo económico como la explotación acelerada de los recursos naturales (petróleo, minerales, madera y recursos biogénicos), la construcción de carreteras y represas, la explotación agroindustrial y la colonización agrícola. Todas estas actividades tienen un impacto muy dañino en las formas de vida de los pueblos y, por ende, en sus posibilidades de sobrevivencia, particularmente en las tierras bajas (SIEDER, 2011, p. 305).

Em síntese, o constitucionalismo latino-americano nasce de um pacto colonial excludente, influenciado pelas coroas Espanhola e Portuguesa e pelas elites crioulas, sob a égide do capitalismo eurocentrado, operando a partir de uma lógica colonial de subalternização dos povos indígenas e originários. Esse padrão de poder foi materializado nos textos constitucionais e utilizado para dar forma aos Estado-nação nos territórios da América Latina. Após dois séculos, muitos elementos dessa lógica

³⁹ Segundo a Cepal (2015, p. 42), “como resultado das ações realizadas nos últimos anos, observa-se um aumento significativo da população indígena na região. Levando em conta que a CEPAL (2007) havia estimado para a América Latina 30 milhões de pessoas indígenas em 2000, os resultados de 2010 supõem um aumento de 49,3% em 10 anos, o que implicaria uma taxa de crescimento médio anual de 4,1%. [...] Esta recuperação não obedeceria unicamente à dinâmica demográfica dos povos indígenas, esperada à luz dos perfis demográficos desses povos, mas também a um aumento na autoidentificação”.

excludente e colonial ainda fazem partes das constituições existentes na região, demarcando um desafio essencial para a construção de sociedades mais justas e igualitárias na atualidade.

2.2. A OPOSIÇÃO AO MODELO CONSTITUCIONAL HEGEMÔNICO

Se, por um lado, descrevemos o histórico do constitucionalismo latino-americano como reprodutor de hierarquias coloniais, excludente e desigual, é verdade que isso representa a faceta majoritária do que foram as cartas magnas publicadas ao longo dos mais de 200 anos que percorreu a região após os processos de independência política de seus países em relação às coroas Espanhola e Portuguesa. O modelo constitucional liberal-conservador, predominante entre os Estado-nação da América Latina, esteve fundamentado na negação de um compromisso igualitário, em que apenas uma pequena elite da sociedade tinha acesso aos direitos políticos, e privilegiava a preservação da organização econômica excludente e a garantia do direito à propriedade individual. Por outro lado, é preciso afirmar que, embora esse tenha sido o pensamento dominante e mais bem consolidado em constituições promulgadas nesse período, existiram atores que sustentaram uma consistente oposição em favor dos ideais igualitários e, nesse sentido, contrário a esse modelo constitucional hegemônico.

A oposição ao constitucionalismo liberal-conservador também não deve ser analisada de forma homogênea. De um lado, existiam núcleos que congregavam políticos e intelectuais, que iam desde o liberalismo mais igualitário até o radicalismo político, contrários e críticos ao modelo de liberdades políticas limitadas e direitos de propriedade expandidos (GARGARELLA, 2010; 2014). Entre esses atores, existia a denúncia liberal ao Estado capturado e a serviço de poucos, por meio de um projeto conservador, corporativo, monopolista e autoritário. Esse grupo posicionava-se contra o Estado onipresente e a favor de um maior liberalismo econômico. Pela via do radicalismo, por sua vez, criticava-se as injustiças remanescentes após a independência, sugerindo que as sociedades deveriam ser organizadas com mais igualdade, baseadas em critérios de justiça social, com redução dos privilégios aos quais gozavam apenas uma minoria.

A partir do começo do século XX, o pensamento desse último grupo começou a aparecer com maior força no constitucionalismo regional, influenciado pelas

transformações experimentadas dentro e fora do continente. Entre suas influências externas, destacam-se a abertura do pensamento de esquerda, a partir dos movimentos socialistas e anarquistas e da Revolução Bolchevique, na Rússia de 1917. Internamente, assistiu-se a um longo período de restrição dos direitos políticos e forte estabilidade conservadora no poder, com o aumento da influência dos Estados Unidos na região, o que provocou a reação desses atores. A América Latina passou, também, por um intenso processo de mudanças em sua composição social, com a chegada de um grande número de imigrantes europeus, pobres em sua maioria, e pelo crescimento da classe trabalhadora (HALPERÍN DONGHI, 2007; GARGARELLA, 2010; 2014). Por fim, o exemplo da Constituição Mexicana de 1910 apareceu como uma saída constitucional alternativa para os demais países latino-americanos.

O papel assumido por esse grupo variou muito durante o século XX e sua aproximação ao constitucionalismo esteve marcada, principalmente, pela tradução de suas reivindicações pela ampliação dos direitos sociais. A proliferação de atores individuais e coletivos comprometidos com esses ideais, sobretudo dos partidos socialistas, fez com que suas ideias passassem a ter um papel mais importante no jogo constitucional da região a partir do século XX. No entanto, muitas vezes, a incorporação de demandas sociais reclamadas por esses grupos não resultou em uma abertura à participação política da população. As demandas sociais foram acopladas a cartas ainda bastante conservadoras em termos da organização do poder, o que tinha como objetivo favorecer a construção e preservação de uma cidadania politicamente pouco ativa e capaz de ameaçar a existente estrutura distributiva da propriedade (GARGARELLA, 2010; 2014), perpetuando a lógica da colonialidade do poder.

A atuação desse grupo frente ao constitucionalismo latino-americano, em especial no último século, possui importante ligação com as transformações vivenciadas a partir dos anos 1970 na região. Entretanto, ela diz respeito a apenas parte da oposição de grupos sociais subalternizados ao legado constitucional liberal-conservador. Em outra vertente, desconhecidos, ignorados ou mesmo marginalizados por, inclusive, setores da esquerda e pelas ciências sociais hegemônicas, estiveram parte significativa dos povos indígenas e originários da região, cuja resistência e adaptação ao sistema jurídico-político excludente e desigual foi a única opção que lhes restaram.

Tratamos aqui dos atores que compartilham “*la herida colonial*” (MIGNOLO, 2007

[2005]). Pessoas, comunidades, tribos, povos e nacionalidades cujos processos de hierarquização política, econômica, social e cultural os submeteram à exclusão, pobreza e invisibilidade. Esses atores vivenciaram de forma muito particular o outro lado da moeda da modernidade, e resistiram e adaptaram-se às formas com que a colonialidade lhe impuseram um modo outro de ser, pensar e agir, que não os seus próprios. Ao longo da história latino-americana, eles construíram os seus próprios caminhos epistêmicos, a partir da não necessidade da aceitação dos “brancos” nem dos direitos humanos outorgados por eles próprios, e, nesse sentido, buscam conquistar sua dignidade pelas próprias mãos. Em meio à extrema heterogeneidade compositiva dos povos indígenas e originários da América Latina, produziu-se na região uma enorme resistência contra as formas de dominação, exploração e conflito coloniais, que os levou a compartilhar aspirações históricas comuns contra a colonialidade (QUIJANO, 2014). *“Por todo eso, en la ‘indigenidad’ histórica de las poblaciones víctimas de la Colonialidad Global del Poder, no alienta solamente la herencia del pasado, sino todo el aprendizaje de la resistencia histórica de tan largo plazo”* (QUIJANO, 2014, p. 859).

A atual mobilização dos povos indígenas e originários é resultado de uma experiência de exclusão, resistência e enfrentamento (WILHELMI, 2012), bem como de auto-organização e articulação com outros setores da sociedade. Nas últimas décadas do século XX, tal experiência resultou em uma forte consolidação de seus movimentos sociais, que passaram a exigir mudanças significativas na política, na economia e nos planos sociais e culturais (URQUIDI; TEIXEIRA; LANA, 2008). Esses movimentos passaram a questionar explicitamente a maneira como o modelo de desenvolvimento econômico liberal têm favorecido à manutenção e reprodução de desigualdades (SIEDER, 2011), a partir de um enfrentamento utópico com a realidade, desmascaramento das ficções que a modernidade mantém e que tornam a realidade insustentáveis para esses povos (SANTAMARÍA, 2011).

Walter Mignolo (2007[2005]) retrata esse processo de impulso dos movimentos sociais que representam os povos indígenas e originários como um “abalo tectônico” que sacudiu a região nas últimas décadas, marcado pela diversidade de projetos epistêmicos, políticos e econômicos levados a cabo por eles. Tais projetos não se limitam ao marco geográfico e político dos Estados-nação, mas ocorrem nas “fronteiras”, no contato intercultural entre comunidades e projetos sulbateros. Tal perspectiva vai ao encontro do argumento de Fanon (2008), para quem é de dentro

da subjetividade ferida que se iniciará a subversão do padrão de colonialidade. Já Boventura de Sousa Santos (2007a) trata de um “cosmopolitismo subalterno”, manifestado por meio de iniciativas e movimentos que constituem a “globalização contra hegemônica”, contrários à exclusão política, econômica, social e cultural gerada pelo capitalismo eurocentrado. É preciso destacar, ainda, que esses caminhos não constituem projetos libertadores universais, mas sim permitem a construção de outro mundo, no qual outros mundos são possíveis.

Por muito tempo, tal dinâmica foi invisível para boa parte dos atores sociais e para academia que analisavam a realidade latino-americana, mesmo a partir de um viés progressista. Ao contrário do que propõe as teorias eurocêntricas dos movimentos sociais, que enxergam a ação coletiva nos países periféricos como atrasadas e ancoradas em pressupostos iluministas, Florez-Florez (2005) argumenta que a década de 1980 pode ser considerada, na América Latina, como a “década ganhada” em termos de ação coletiva. Para ela, “atores críticos da modernidade globalizada” baseados justamente na impossibilidade do modelo de desenvolvimento econômico e do aumento da pobreza na região, passaram a questionar essa lógica e, na chave da resignificação, propor alternativas à modernidade, o que a autora irá chamar de um “caráter reflexivo”

Já Catherine Walsh (2010) supõe a existência de uma “insurgência político-epistêmica” liderada pelos movimentos “sociais-políticos-ancestrais” indígenas e afrodescendentes, que estão conduzindo e orientando os mais importantes projetos intelectuais na atualidade latino-americana. O projeto desses movimentos e dessas(es) intelectuais constitui uma forte reação à hegemonia neoliberal e à permanente exclusão e desigualdade que atingem aos povos subalternizados na região. Tal proposta está concentrada em três raízes principais: (1) princípios, cosmologias e filosofias de vida ancestrais de indígenas e afros; (2) lutas históricas contra as matrizes de poder colonial imperiais, impostas desde fora e de dentro; e (3) desejo e urgência de reconstruir a sociedade e o Estado a partir dos princípios da interculturalidade e plurinacionalidade.

Dessa forma, buscamos destacar que, embora o modelo constitucional e o projeto político que predominaram ao longo da história da América Latina tenham se constituído em bases desiguais e excludentes – nesse sentido, coloniais –, ele está longe de representar uma posição homogênea em nossas sociedades. Ao longo de todo esse período, houve importantes núcleos opositores, situados em diferentes

posições do espectro ideológico e que, de alguma forma, conseguiram se inserir no debate constitucional da região. Dentro desse conjunto, a resistência promovida pelos movimentos sociais que representam os povos indígenas e originários, por tanto tempo, ignorada e silenciada mesmo por setores progressistas, representa hoje um importante movimento na América Latina, com significativas repercussões nos marcos jurídico-políticos, especialmente, da Bolívia e do Equador.

2.3. O CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO NA AMÉRICA LATINA

A incapacidade das constituições latino-americanas e do próprio Estado-nação em lidar com questões fundamentais das sociedades latino-americanas levou à recorrente necessidade de se modificar o desenho institucional e os direitos garantidos nas cartas magnas de seus países, como forma de se modificar os marcos jurídico-políticos sob os quais os conflitos sociais se expressam na região. Nesse sentido, pode-se argumentar que reformas ou elaboração de novas constituições tornaram-se necessárias a partir dos conflitos sociais criados pelo próprio Estado Moderno, desde o período colonial e ao longo de toda a história do continente (NOGUEIRA; DANTAS, 2012). Conforme apresenta Gabriel Negretto (2009), entre 1978 e 2009, todos os países da América Latina substituíram ou reformaram suas constituições. Três motivações básicas para a ocorrência dessas transformações podem ser destacadas: (1) modificações no regime político, como a caída dos regimes ditatoriais que marcaram a região durante o século XX; (2) crises políticas, que tornam inviável a manutenção das instituições vigentes; e (3) modificações nas preferências ou distribuição de poder entre os principais atores políticos.

Como narrado na última seção, o modelo constitucional liberal-conservador, que reproduziu mecanismos coloniais de exclusão e desigualdade, lidou, durante toda a história do constitucionalismo regional, com a oposição de diversificadas perspectivas político-ideológicas, que conseguiram, em distintos momentos e com maior ou menor sucesso em cada um deles, inserir-se no debate constitucional. A partir do final do século passado e, sobretudo, nos primeiros anos do século XXI, acontecimentos de grande magnitude trouxeram à tona, novamente, a necessidade de países da região reformarem as suas constituições. A América Latina assistiu a

importantes mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais, e a um crescente protagonismo dos movimentos sociais, especialmente daqueles que representam grupos tradicionalmente excluídos e marginalizados em todas essas dimensões – como os povos indígenas e originários –, que culminaram na positivação de novos e antigos direitos, por meio de processos constituintes.

Embora apresente variações entre países e seja resultado de uma miríade de fatores, o ponto inicial de tais mudanças pode ser encontrado a partir da década de 1970, com a queda dos governos autoritários e a abertura à democratização dos países da América Latina⁴⁰, sucedido pela aplicação das políticas de ajuste estrutural de matriz neoliberal na região, especialmente nas décadas de 1980 e 1990. Diante desse contexto, dois importantes e simultâneos acontecimentos marcaram a vida política da região: a proeminência de movimentos sociais e a eleição de um número significativo de governos orientados à esquerda – ou centro-esquerda. Tais governos ganham a cena política regional em meio ao processo de consolidação dos regimes democráticos estabelecidos após as ditaduras militares e o fim do consenso em torno das políticas neoliberais, duas condições decisivas para se compreender os fenômenos políticos contemporâneos na América Latina. O modo particular como esses acontecimentos se deram em cada país, no entanto, levou a diferenças importantes nas respostas dadas por seus atores e no desenho constitucional que delas resultará.

De modo particular, a resistência oferecida pelos movimentos sociais a nível regional, como os movimentos indígenas, de mulheres, de direitos humanos, ecologistas, entre outros, às ditaduras militares, às políticas neoliberais e aos regimes democráticos tal como foram configurados na região – pouco democráticos e desiguais – produziram, e vem produzindo, importantes avanços em termos de igualdade para o constitucionalismo da região (PISARELLO, 2009). Esses movimentos protagonizaram importantes lutas políticas, nas quais a população passou a exigir do Estado o cumprimento de um papel mais forte frente à economia, a recuperação dos antigos direitos sociais ora esvaziados e a sanção de novos direitos, individuais e coletivos. Como resultado, assistiu-se a uma forte mobilização social e a processos destituíntes, que levariam à queda de inúmeros chefes de

⁴⁰ O processo de transição democrática dos países latino-americanos durante o fim do século XX é discutido por uma extensa bibliografia, que classifica esse processo como a “terceira onda democrática”, que será analisada no próximo capítulo.

governo e obrigariam diversos países a revisar aspectos da ordem constitucional vigente.

As mudanças constitucionais em países como Nicarágua, Brasil, Colômbia, Argentina, Venezuela, Equador e Bolívia são exemplos importantes desses processos. As novas cartas magnas desses países têm convergido para o desenvolvimento de um novo ciclo constitucional, que aqui nomeamos de “Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina” (PEREIRA; ASSIS, 2016). Os textos constitucionais que compõem esse ciclo são determinados pelo processo de abertura democrática após a queda dos regimes autoritários, mas compartilham o reconhecimento das limitações do modelo democrático representativo e “da importância da ampliação dos espaços de participação popular, através do aprofundamento da democracia participativa como complemento ao sistema representativo” (PEREIRA, 2013). Dessa forma, as novas experiências constitucionais latino-americanas oferecem caminhos e possibilidades para o aprofundamento da democracia, no sentido de uma maior abertura à participação da população nos processos políticos.

O segundo elemento comum ao Constitucionalismo Contemporâneo é a ampliação dos direitos sociais protegidos pelo texto constitucional. Trata-se aqui de um forte retorno da “questão social”, negligenciada durante muito tempo pelo constitucionalismo regional, que contempla os direitos destinados a garantir as condições sociais necessárias para a existência de uma vida digna, entre os quais estão a saúde, educação, trabalho e a previdência social. Outorgados pelas constituições, os direitos sociais passaram a exercer um papel mais significativo na política desses países, dando maior garantia às populações quanto à sua consecução. A garantia desses direitos foi marcada, ainda, conforme argumentam Gargarella (2010; 2014) e Yrigoyen Farjardo (2011), pela incorporação, nessas constituições, de direitos concebidos no plano internacional, sobretudo relacionados ao tema dos direitos humanos, como o reconhecimento à multietnicidade e à diversidade cultural, o direito à própria identidade cultural, o estabelecimento de regimes de autonomias territoriais, o direito à água, à segurança alimentar, ao pluralismo jurídico etc.

Embora compartilhem características semelhantes, existem diferenças importantes entre essas constituições, o que nos leva a caracterizá-las como parte de paradigmas constitucionais distintos. Para este trabalho, faz-se necessário destacar

que, desde o fim do século XX, especialmente a partir das décadas de 1980 e 1990, o constitucionalismo latino-americano passa por mudanças significativas no sentido da construção de um marco jurídico-político mais progressista, que pode ser sintetizado na ampliação dos mecanismos de participação política da população e do catálogo de direitos sociais protegidos pelos textos constitucionais. Tal ciclo vem sendo nomeado de distintas maneiras e a partir de diferentes abordagens teóricas, bem como incluindo conjuntos diferenciados de países que se enquadrariam nele. Aqui, nomeamos essas constituições como parte do ciclo do “Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina”.

Uma das formulações teóricas de maior impacto acerca desse ciclo constitucional é a de Roberto Viciano Pastor e Rubén Martínez Dalmau (2010; 2011). Esses autores, de origem espanhola, atuaram como consultores em processos constituintes da região e defendem a existência de dois paradigmas constitucionais como parte do Constitucionalismo Contemporâneo. O primeiro deles, chamado de “Neoconstitucionalismo”, reúne um conjunto de cartas magnas que surgiram após a Segunda Guerra Mundial, na Europa, principalmente a partir da década de 1970. Ele representa uma corrente doutrinária produto da teorização acadêmica do Direito Constitucional, orientada a fortalecer a presença da Constituição no ordenamento jurídico, como norma suprema do Estado. Para Carbonell (2007), as características fundamentais desse paradigma são o (1) estabelecimento de competências e uma clara separação entre os poderes do Estado e a (2) presença de uma grande quantidade de normas “materiais” ou “substantivas”, que condicionam a ação do Estado, direcionada a atingir determinados objetivos. As constituições da Guatemala, de 1985, e da Nicarágua, de 1987⁴¹, são as primeiras cartas latino-americanas promulgadas nessa fase. Carbonell (2007) cita, ainda, que, na região, as constituições brasileira, de 1998, e da Colômbia, de 1991, seriam exemplos representativos desse modelo constitucional.

No entanto, as constituições promulgadas com as características que marcaram esse paradigma constitucional se viram constrangidas por um fator contingencial: o avanço das políticas neoliberais na América Latina, por meio das

⁴¹ Ver, por exemplo, VILAS, Carlos Maria. Nicarágua, hoje: análise da Revolução Sandinista. Vertice, 1986.

políticas do Consenso de Washington⁴², que provocou uma forte regressão conservadora na região. Mais do que isso, essa nova orientação política e econômica passou a condicionar a interpretação das constituições vigentes, mesmo aquelas que se inscreveram sob o signo progressista (DAGNINO, 2004; PISARELLO, 2009; MAGALHÃES, 2013). Acerca da Constituição brasileira, por exemplo, Magalhães (2013) afirma que,

mal acabara de nascer, já sofria ataques, emendas que começavam a reformar o estado social, abrindo espaço para a desregulamentação da economia e a privatização de diversas empresas públicas e sociedades de economia mista. O Estado deixava de regulamentar e exercer atividade econômica. Gradualmente a Constituição Social e Democrática de 1988 transformava-se em uma colcha de retalhos, em um texto repleto de contradições de uma época de transição. As interpretações desta Constituição começavam também a acentuar os aspectos liberais e reduzir os sociais (MAGALHÃES, 2013).

A reação dos movimentos sociais ao neoliberalismo e à insuficiência dessas constituições para lidar com os problemas políticos, econômicos, sociais e culturais que atingiam as sociedades resultou em novas cartas magnas, com algumas diferenças marcantes em relação a esses primeiros textos neoconstitucionais. Para Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010; 2011), é possível diferenciar o paradigma do “Neoconstitucionalismo” e o “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”⁴³, uma corrente doutrinal que não surgiu da teorização acadêmica, mas sim, encontra-se em plena configuração por meio dos próprios processos constituintes. Ao mesmo tempo em que absorve algumas das características do Neoconstitucionalismo, notadamente a força e supremacia da Constituição no ordenamento jurídico⁴⁴, o Novo Constitucionalismo possui como preocupação central a legitimidade democrática da Constituição, e, nesse sentido, na garantia da participação cidadã protagônica como

⁴² O termo "Consenso de Washington" foi usado por John Williamson, em 1990, para descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas por políticos e tecnocratas dos Estados Unidos. O FMI e o Banco Mundial passaram, então, a recomendar oficialmente a adoção desse conjunto de políticas voltadas a promover ajustes econômicos. Ver, por exemplo, Portella Filho (1994).

⁴³ Esse movimento tem recebido variadas denominações. Uma listagem bastante completa pode ser encontrada em Brandão (2015).

⁴⁴ Nas palavras de Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2011, p. 25), “*las nuevas constituciones huyen del nominalismo anterior y proclaman el carácter normativo y superior de la Constitución frente al resto del ordenamiento jurídico*”.

modo principal de operação da política e o fortalecimento da democracia⁴⁵. Segundo os autores,

el primer problema del constitucionalismo democrático es servir de traslación fiel de la voluntad constituyente del Pueblo y establecer los mecanismos de relación entre la soberanía, esencia del poder constituyente, y la constitución, entendida en su sentido amplio como la fuente del poder (constituido y, por lo tanto, limitado) que se superpone al resto del derecho y a las relaciones políticas e sociales. (VICIANO PASTOR, MATÍNEZ DALMAU, 2011, p. 7)

Para Viciano Pastor e Matínez Dalmau (2010; 2011), assim como Noguera-Fernández e Criado de Diego (2011) e outras(os) autoras(es) que se seguiram, a Constituição colombiana de 1991 seria o ponto inicial do Novo Constitucionalismo Latino-Americano⁴⁶. Além dessa, integraria esse paradigma constitucional as cartas magnas da Venezuela, de 1999, do Equador, de 2008, e da Bolívia, de 2009. Essas constituições são fruto de um intenso processo de mobilização social frente à profunda situação de crise econômica, política e social experimentada por suas populações, sendo duas de suas causas mais notáveis a aplicação dos programas de ajustes estruturais de matriz neoliberal nos anos de 1970 e a forte condição de exclusão e desigualdade vivenciada por seus protagonistas. Ressalta-se que, de modo distintivo, esses casos foram precedidos por crises estruturais especialmente profundas, que levaram a intensas mobilizações sociais⁴⁷ e, logo, a mudanças constitucionais inovadoras e radicais.

Como forma de organizar as características dessas constituições, Viciano Pastor e Matínez Dalmau (2011) delimitam os elementos formais e materiais comuns

⁴⁵ Nesse sentido, diversos autores destacam que um elemento comum a esse paradigma constitucional é a natureza democrática das assembleias constituintes, assumindo a necessidade de legitimar amplamente um processo constituinte revolucionário (VICIANO PASTOR, MATÍNEZ DALMAU, 2011). Consideramos ser necessário realizar uma ponderação a esta afirmação, tendo em vista os inúmeros indícios de sobreposição do poder político constituído ao longo do processo de elaboração das novas constituições, bem como da incidência de casos de discriminação e preconceito, que limitaram o exercício da democracia. Alguns exemplos dessas situações podem ser encontrados em Santos (2010).

⁴⁶ Segundo Noguera-Fernández e Criado de Diego (2011), as principais características que definem essas constituições e que começam a se consolidar com a carta colombiana são a (1) recuperação dos princípios da soberania popular e da doutrina clássica do poder constituinte originário; e (2) o seu conteúdo, afeto aos âmbitos dos direitos e da cidadania, político, econômico e cultural.

⁴⁷ São exemplos dessas mobilizações o "Caracaço" ocorrido na capital da Venezuela, Caracas, em fevereiro de 1989, como forma de repúdio às políticas econômicas implementadas pelo então presidente Carlos Andrés Pérez; os grandes levantamentos indígenas no Equador, desde o ano de 1990, quando realizada a primeira grande marcha liderada pela Conaie, bem como os processos destituíntes que levaram à queda de três presidentes eleitos no país, em 2000, 2003 e 2005; e as Guerras da Água e do Gás, na Bolívia, em 2000 e 2003, contra o modelo de exploração desses recursos naturais no país.

a essas constituições. Entre os elementos formais, estão o caráter inovador do conteúdo dessas cartas magnas, a extensão e amplitude do texto constitucional, a complexidade de seu conteúdo (embora escrito em linguagem simples e acessível a maior parte da população) e a rigidez das constituições (que apresentam restrições a modificações). Por sua vez, os elementos materiais do Novo Constitucionalismo são: (a) o estabelecimento de mecanismos de legitimidade e controle sobre o poder constituído, por meio da ampliação de mecanismos de participação política; (b) a extensa carta de direitos; (c) a inclusão de setores historicamente marginalizados, como os povos indígenas e originários; (d) o controle concentrado de constitucionalidade; e (e) a definição de um papel ativo do Estado frente à economia, traduzido em amplos capítulos econômicos nas constituições.

2.4.O CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL LATINO-AMERICANO: APROXIMAÇÃO DE UM CONCEITO

A partir dessas características, as constituições da Colômbia (1991), Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) estão sendo analisadas como a construção de um arcabouço jurídico-político inovador e diferenciado, que vem sendo chamado de “Novo Constitucionalismo Latino-Americano”. No entanto, embora estejamos de acordo com o entendimento de que essas cartas compartilham características semelhantes e tenham se destacado no contexto do Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina, sobretudo devido ao caráter democrático e inovador de seus textos, demarcamos a existência de distinções importantes ao interior desse conjunto, que nos permite identificar um paradigma próprio inaugurado pelas novas constituições do Equador e da Bolívia, o qual denominaremos de o “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”⁴⁸.

Nos afiliamos, aqui, à perspectiva da advogada peruana Raquel Yrigoyen Fajardo (2011) e do sociólogo português, Boaventura de Sousa Santos (2010), quem, sem desconsiderar a importância das transformações vivenciadas pelo constitucionalismo da região a partir da década de 1970 e, sobretudo, a partir dos

⁴⁸ Os trabalhos de Médice (2012) e Castellar (2015) também fazem referência a um Constitucionalismo Decolonial na América Latina.

quatro casos enumerados acima, destacam o esforço das constituições equatoriana e boliviana na superação das relações coloniais em seus países. A primeira, o faz com foco no modo como o pluralismo foi incorporado a esses textos constitucionais, notadamente em relação aos direitos indígenas e às noções de multiculturalismo, interculturalidade e plurinacionalidade⁴⁹. Já o segundo, destaca a imaginação política das assembleias constituintes que alteraram a estrutura institucional do Estado e deram origem a uma nova configuração organizativa – o Estado Plurinacional.

Yrigoyen Fajardo (2011, p. 140-141) argumenta sobre a existência de um “horizonte do constitucionalismo pluralista”, iniciado desde o fim do século XX, que tem como principal virtude “*cuestionar, progresivamente, los elementos centrales de la configuración y definición de los estados republicanos latinoamericanos diseñados en el siglo XIX, y la herencia de la tutela colonial indígena, planteando de este modo un proyecto descolonizador de largo aliento*”. Tal horizonte é composto por três ciclos constitucionais: (1) o constitucionalismo multicultural (1982-1988); (2) o constitucionalismo pluricultural (1989-2005); e (3) o constitucionalismo plurinacional (2006-2009). Entre outros fatores, a diferença entre esses ciclos é demarcada, principalmente, pelo desenvolvimento de legislação internacional acerca dos direitos humanos, que instituíram marcos jurídico-políticos diferenciados para o tratamento de questões relacionadas aos povos indígenas e originários em todo o mundo.

Nesse sentido, respectivamente aos três ciclos demarcados pela a autora, estão os conceitos e noções jurídico-políticas de: (1) diversidade cultural, direito à identidade cultural e a outorga de alguns direitos indígenas específicos, baseados na Convenção do Instituto Indigenista Interamericano e na Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes de 1957 (em revisão entre 1987 e 1989); (2) multiculturalismo e Estado pluricultural, a partir da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes de 1989; e (3) pluralismo

⁴⁹ O conceito de plurinacionalidade foi desenvolvido pela Conaie em meados da década de 1980 e tem sido adotada por diversos povos e organizações, especialmente, na América Latina. A plurinacionalidade revela tanto um reconhecimento da composição plural do Estado, outorgando o caráter de nacionalidade e povos aos diferentes grupos que o compõe, quanto um projeto político pela construção de uma nova organização política, econômica, social e cultural, que garanta maior igualdade, liberdade, justiça e solidariedade. De acordo com a própria Conaie (2007a, p. 17), “*la plurinacionalidad es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, en base al reconocimiento jurídico-político y cultural de todas las Nacionalidades y Pueblos Indígenas que conforman el Ecuador*”.

jurídico, igual dignidade dos povos e culturas e interculturalidade, com base na Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2006-2007.

Em comum a esses três ciclos que compõem o horizonte do constitucionalismo pluralista, está a proposta de rompimento com a lógica monocultural desenvolvida historicamente pelo constitucionalismo hegemônico na América Latina, por meio do conceito de Estado-nação. A partir de renovados marcos jurídico-políticos, essas novas constituições avançaram no sentido da construção de um sistema de garantias de direitos e promoção da igualdade entre os diferentes povos e culturas. Dessa forma, trabalham com uma lógica distinta do constitucionalismo liberal-conservadores, baseados em uma ideia de “inferioridade natural” dos índios, e adotam uma perspectiva integradora e emancipatória dos povos indígenas e originários, a partir dos diferentes conceitos materializados na legislação internacional⁵⁰. No entanto, são esses mesmos conceitos que diferenciarão os três ciclos e farão com que cada um deles tenha contribuições diferentes para o projeto decolonial.

Segundo a autora, as constituições da Colômbia (1991) e da Venezuela (1999) se enquadram no segundo ciclo – o constitucionalismo pluricultural. A principal novidade desse ciclo é a introdução do pluralismo jurídico, que rompe com o princípio monista presente na maior parte dos ordenamentos constitucionais anteriores, pluralizando as fontes do direito e retirando do Estado o monopólio absoluto que detinha sobre a lei. Por meio desse instituto, tais constituições “*reconocen que las autoridades de las comunidades/pueblos indígenas/campesinos pueden ejercer funciones jurisdiccionales/resolver conflictos de acuerdo a sus propias normas y procedimientos o derecho consuetudinario*” (YRIGOYEN FARJADO, 2011, p. 146). No entanto, o reconhecimento do pluralismo jurídico não foi consistentemente organizado nas cartas desse ciclo, que apresentam inúmeras restrições ao exercício desse direito, como a sua subordinação à justiça “não indígena” (tida como ordinária) ou a imposição de limites materiais e territoriais. Mais ainda, para a advogada peruana, um tema muito caro ao pluralismo jurídico é a relação entre as distintas fontes do direito, isto é, os fundamentos jurídicos que baseiam o exercício jurisdicional. No entanto, ela afirma

⁵⁰ Importante salientar que os direitos consagrados pela legislação internacional são, antes de mais nada, fruto da mobilização e do acionar dos movimentos sociais que representam aos povos originários e indígenas de todo o mundo. Rechaçamos, neste trabalho, qualquer visão simplista, que enxerga a legislação internacional como mera concessão de direitos a esses grupos, desconsiderando todo o histórico de resistência e lutas travadas para sua consecução.

que, durante o segundo ciclo, não foram implementados procedimentos institucionais plurais para lidar com possíveis conflitos entre as diferentes formas de justiça, o que acaba por colocar em cheque o instituto do pluralismo jurídico⁵¹.

Diferentemente dessas duas constituições, as cartas do Equador (2008) e da Bolívia (2009) se inserem no terceiro ciclo do horizonte do constitucionalismo pluralista – o constitucionalismo pluricultural. Elas partem do reconhecimento explícito das raízes milenárias dos povos indígenas e propõem o objetivo histórico de colocar fim nas relações coloniais no continente e refundar o Estado sob novas bases. Nesses textos, os povos indígenas são reconhecidos não somente como “culturas diversas”, mas sim como nações originárias ou nacionalidades, que possuem o direito à auto ou livre determinação. Dessa forma, destacam o direito desses povos de definirem seus próprios destinos, governarem seus próprios territórios e participar das decisões do Estado Plurinacional. O pluralismo jurídico, a igual dignidade dos povos e culturas e a interculturalidade, princípios e direitos consagrados nesses textos, avançam no sentido da eliminação da ótica assimilacionista e homogeneizadora que marcou o constitucionalismo latino-americano e esteve na base das relações de colonialidade, propondo uma estrutura de Estado mais sensível às diferenças, para, assim, alcançar o fim da exclusão e da desigualdade. Para a autora, trata-se de um explícito projeto descolonizador.

Importante destacar que, tendo como base a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2006/2007, os direitos garantidos aos povos indígenas e originários desses dois países não deriva somente da noção de igualdade entre culturas diversas, mas sim na autodeterminação, por meio da qual se garante os meios para que os povos indígenas e originários determinem “livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural” (ONU, 2007). É sobre a base do direito à autodeterminação que, à diferença das cartas colombiana e venezuelana, Equador e Bolívia constroem o instituto do pluralismo jurídico, com um exposto e detalhado reconhecimento das funções jurisdicionais indígenas, algo que as primeiras constituições não desenvolveram com

⁵¹ Segundo Yrigoyen Farjardo (2011), as principais limitações do primeiro ciclo constitucional são: (1) o reconhecimento da diversidade não modifica o caráter do Estado; e (2) não há o reconhecimento do pluralismo jurídico e de jurisdição própria dos povos indígenas. Por sua vez, em relação ao segundo ciclo, a autora destaca: que (1) os novos direitos não se dão em conjunto a uma reforma estrutural do Estado; (2) há, em alguns casos, redução dos direitos sociais previstos; (3) adota-se simultaneamente o multiculturalismo; (4) há uma contração do papel social do Estado; e (4) verifica-se uma série de limitações em relação à justiça indígena.

tanta claridade (*ibid*, p. 150). Além disso, essas constituições reconhecem a existência de autoridades indígenas em regimes de autonomia e autogoverno, o que permite a criação de territórios cujos regimes político-jurídicos baseiam-se não somente no modo de organização ocidental, mas também na cosmovisão dos povos indígenas e originários que neles habitam.

A partir dessas condições, as cartas do ciclo plurinacional reconhecem o direito indígena de modo transversal a todo o ordenamento jurídico, de tal modo a ecoar vozes historicamente silenciadas pelo constitucionalismo hegemônico. Esses atores passam a ser sujeitos de direito e a participar da comunidade política com o mesmo direito à dignidade que aquelas pessoas provenientes de outros povos e culturas hegemônicas. Com base nessas diferenças substantivas em relação ao tratamento da questão indígena nas constituições latino-americanas que Raquel Yrigoyen Farjado sugere a existência de um ciclo constitucional plurinacional, composto pelas constituições do Equador e da Bolívia, que ultrapassam os direitos e garantias até então incorporados às cartas magnas da região, incluindo as cartas da Colômbia e Venezuela, comumente tratadas como parte de um mesmo paradigma.

Por sua vez, Boaventura de Sousa Santos (2010) destaca o processo de refundação do Estado, nomeado por ele como o estágio mais avançado das lutas decoloniais no continente. Esse projeto refundador, que atravessa inúmeras dificuldades epistemológicas e políticas, é possível por meio de duas imaginações muito fortes: (1) o fim do capitalismo sem fim e (2) o fim do colonialismo sem fim. Tais transformações fazem parte de um movimento mais amplo, relacionado à volta da centralidade do Estado, perdida anteriormente, durante a hegemonia do neoliberalismo. Para o autor, é por terem sofrido as consequências do modelo de Estado-nação moderno, que assumiu distintas formas ao longo do tempo, mas manteve seus traços mais excludentes e desiguais, que os movimentos sociais que representam aos povos indígenas e originários, sobretudo a partir da década de 1990, levantam a bandeira da refundação do Estado.

Contrariamente a uma concepção monolítica e centralizadora do poder, nas últimas décadas, esses grupos se manifestaram politicamente na América Latina por meio de uma vasta mobilização social, que culminou em um constitucionalismo “de baixo para cima”, protagonizado pela população excluída e seus aliados. Esse movimento, surgido por meio da mobilização popular, é nomeado por Rubens Martínez Dalmau como um “*constitucionalismo sin padres*”, pois, para o autor,

ninguém, senão o povo, pode se sentir como progenitor da constituição, pela genuína dinâmica participativa que acompanhou os processos constituintes.

A proposta de construção de um Estado Plurinacional, demarcada nessas constituições, representa um componente central das lutas e estratégias dos povos indígenas e originários, tendo iniciado com o katarismo boliviano na década de 1980 e, mais tarde, ecoando nas organizações indígenas equatorianas (WALSH, 2008). Nesse último caso, desde o ano de 1990, quando ocorreu a primeira grande marcha indígena do país, uma de suas consignas principais era a reforma do primeiro artigo da Constituição, declarando o Equador como um Estado Plurinacional. A participação dos movimentos sociais que representam os povos indígenas e originários desse país durante a Assembleia Constituinte foi fundamental para a consagração de inúmeros direitos e, especialmente, da conformação plurinacional do Estado.

Para Santos (*ibid*), as constituições do Equador e da Bolívia têm como características centrais para uma refundação do Estado, a concepção de: (1) uma institucionalidade nova (plurinacionalidade); (2) uma territorialidade nova (autonomias assimétricas); (3) uma legalidade nova (pluralismo jurídico); (4) um regime político novo (democracia intercultural); e (5) subjetividades individuais e coletivas novas (indivíduos, comunidades, nações, povos, nacionalidades). A concepção de Estado como plurinacional, levada a cabo pelas experiências da Bolívia e do Equador, pretende contribuir para a superação das bases uniformizadoras e excludentes do modelo nacional e moderno de Estado, a partir de um novo projeto de país, determinando outros fins da ação estatal e outros tipos de relação entre o Estado e a sociedade. Em alusão à obra de Eduardo Galeano intitulada “As Veias Abertas da América Latina”, Boaventura chama o Estado Plurinacional de o “Estado das veias fechadas”, uma instância de uso “contra hegemônico” de instrumentos hegemônicos.

Com base nos elementos apresentados por ambos os autores, notadamente, a adoção de marcos jurídico-políticos inovadores para o tratamento da questão indígena, assentados em uma concepção de autodeterminação (YRIGOYEN FARJADO, 2011), bem como na proposição de um modelo de Estado Plurinacional, que busca construir uma institucionalidade diferenciada da concepção de Estado-nação (SANTOS, 2010), é que propomos aqui a existência do paradigma do “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”. Iniciado com o processo constituinte ocorrido na Bolívia, em 2006, e no Equador, em 2007, esse paradigma possui a característica central de propor o fim das relações de colonialidade em seus

países e na região, materializada na construção do Estado Plurinacional, com direito à autodeterminação dos povos indígenas e originários. Além disso, seguindo a Rubens Pastor e Martínez Dalmau (2010; 2011) esse modelo constitucional é marcado, também, pela ativação direta do poder constituinte pelo povo, a ampliação de mecanismos de participação e controle popular do Estado, uma extensa carta de direitos e garantias, a integração de setores sociais historicamente marginalizados, especialmente os povos indígenas e originários, a forte normatividade constitucional, bem como a definição de um papel mais ativo do Estado na economia, associado ao maior compromisso com a integração regional.

Dessa forma, o Constitucionalismo Decolonial na América Latina poderia ser caracterizado como um paradigma constitucional que tem como objetivo principal a busca pela ruptura das relações de colonialidade manifestadas no poder, no ser e no saber, a partir de uma proposta participativa dialógica e intercultural e da garantia de direitos que promovam a emancipação dos povos subalternizados na região, em especial, dos povos indígenas e originários. A decolonialidade aparece aqui não como um mecanismo constitucional pré-estabelecido, mas sim na busca pela estruturação de um modelo de organização do poder e de uma carta de direitos que possibilite o rompimento de hierarquias políticas, econômicas, sociais e culturais, dando visibilidade a desigualdades e injustiças históricas e condições para que diferentes formas de ser, pensar e agir possam coexistir de forma autônoma e igualitária.

O grande interesse dado às constituições da Bolívia e Equador por acadêmicas(os), pesquisadoras(es) e atores sociais de todo o mundo, deve-se principalmente às importantes inovações apresentadas por elas, sejam institucionais, como a redefinição dos “poderes” do Estado, seja em termos de direitos, como os de *buen vivir* e os da natureza. Isso se dá a partir da incorporação de importantes traços da cosmovisão dos povos indígenas e originários da Região Andina e sua materialização nos textos constitucionais em formas de direitos e modelos inovadores de organização política. Como afirma Catherine Walsh (2008), tal esforço é parte de uma lógica de interculturalidade, que incorpora ao Estado lógicas, racionalidades e modos socioculturais de vida historicamente negados e subordinados. Por isso, ao contrário do que destacam Viciano Pastor e Martínez Dalmau (2010; 2011), a autora argumenta que *“lo realmente novedoso de las nuevas constituciones ecuatoriana y boliviana no es la introducción de nuevos elementos, sino su intento de construir unas*

nuevas lógicas y formas de conocer, pensar, ser y vivir bajo parámetros radicalmente distintos” (WALSH, 2008, p. 150).

Entendemos, neste trabalho, que é justamente o esforço pela construção de novas formas e lógicas de conhecer, pensar, ser e viver que fundamentam o intento de refundar o Estado. Conforme afirma Brandão (2015, p. 40), as constituições da Bolívia e do Equador, a partir do conceito de plurinacionalidade, buscam “tornar visível o que era invisível, entender a lógica dos povos ancestrais e positivar na Constituição seus conhecimentos”. A composição do Estado Plurinacional questiona a narrativa contratual e destaca o caráter múltiplo e dinâmico do povo (AVRITZER *et al*, 2016), propondo mecanismos e garantias para lidar com a diversidade no marco do pluralismo e da interculturalidade. Por isso, é tratado por diversas(os) autoras(es) como o elemento mais importante dessas constituições, apresentando rupturas e potenciais emancipatórios (re)fundantes para o contexto da região. Defende-se, assim, que as novas constituições do Equador e da Bolívia, ao estabelecerem o Estado como plurinacional, trazem contribuições significativas para a libertação popular e superação das múltiplas hierarquias raciais, socioeconômicas, políticas e culturais reproduzidas pelo constitucionalismo latino-americano ao longo de seus mais de 200 anos, e, assim, aprofundar o projeto decolonial na América Latina.

Segundo o sociólogo e atual Vice-Presidente da Bolívia, Álvaro García Linera (*apud* SCHAVELZON, 2012, p. 137), a plurinacionalidade “*es la igualdad de derechos de pueblos, de culturas en nuestro país. No es nada más que eso. Todo en el marco de una sola identidad nacional [...]. Somos una nación de naciones*”. Essa definição vai ao encontro do que Santos (2007b) estabelece como conceito de nação comunitária, que é desenvolvido pelos povos indígenas, abrangendo a autodeterminação e combinando diferentes conceitos de nação dentro de um mesmo Estado. Contrapõe-se, dessa forma, ao conceito proveniente do Estado-nação moderno, que a compreendia como um conjunto de habitantes localizados em um certo espaço geopolítico, para a ideia de nação enquanto pertencimento comum a uma etnia, cultura ou religião. Por esse motivo é que Boaventura de Sousa Santos (2010) ressalta que esse processo de refundação do Estado é, sobretudo, uma demanda civilizatória, que exige um diálogo intercultural entre diferentes nações, e, dessa forma, etnias, culturas e religiões. Para o autor, “*para que tenga lugar este diálogo intercultural es necesaria la convergencia mínima de voluntades políticas muy diferentes e históricamente formadas más por el choque cultural que por el diálogo*

cultural, más por el desconocimiento del otro que por su reconocimiento” (SANTOS, 2010, p. 70).

Nas linhas que se seguem, procuramos apresentar como o conceito de Estado Plurinacional se materializou nas constituições da Bolívia e do Equador e se estabeleceu segundo uma nova institucionalidade. Destaca-se, ainda, que a consolidação do Estado como “Plurinacional” é a chave para interpretação desse paradigma constitucional a partir da matriz decolonial. O Estado Plurinacional, mais do que uma exigência da legislação internacional acerca de direitos humanos, é levado a cabo principalmente pela forte pressão das mobilizações dos povos indígenas e originários desde as décadas de 1980 e 1990 e propõe uma ruptura com o Estado-nação e sua lógica homogeneizante, excludente e desigual. Para este trabalho, as principais características dessa forma-Estado Plurinacional para a decolonização são sintetizadas como: (1) *reconhecimento, afirmação e busca pela superação do passado colonial de injustiças*; (2) *reconhecimento, afirmação e incorporação da diversidade*; (3) *designação de territórios autônomos*; (4) *aprofundamento democrático, com formas de democracia comunitária*; e (5) *pluralização das formas de justiça e fontes do direito*.

(1) Reconhecimento, afirmação e busca pela superação do passado colonial de injustiças: um passo fundamental dado pelas constituições equatoriana e boliviana analisadas neste trabalho é o reconhecimento do passado e presente colonial na América Latina, e de suas consequências para os povos indígenas e originários da região. Reconhecer tal histórico e propor sua superação é um exercício necessário para o constitucionalismo, que durante tantos anos manteve silenciadas as desigualdades e hierarquias forjadas em nossas sociedades. É por meio desse ponto de partida, que se permite buscar a superação das injustiças, desigualdades e das relações coloniais existentes e que se legitima os institutos e direitos consagrados nas cartas magnas.

Nesse sentido, a Constituição do Equador de 2008 reconhece os povos desse país como herdeiros das lutas sociais pela libertação das formas de dominação e colonialismo e propõe construir as bases para uma sociedade na qual a convivência se dê em meio à diversidade e em harmonia com a natureza. Já a Carta boliviana de 2009 se inspira “*en las luchas del pasado, en la sublevación indígena anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra*”

y territorio” para propor a construção de um novo Estado, baseado no respeito e na igualdade.

Entendemos aqui que um Estado Plurinacional demanda, antes de mais nada, estratégias de reconhecimento dos povos indígenas e originários, que lhes permitam compreender-se como sujeitos de direitos e como parte igual da sociedade, algo que não foi possível ou mesmo apoiado pela tradição constitucional até então prevalecente na América Latina. Esse reconhecimento, relacionado à própria ideia da sociologia das ausências, de Boaventura de Sousa Santos, envolve a necessidade de afirmar as formas como o Estado e a própria sociedade foram excludentes e injustos para com os povos indígenas e originários e consagrar um novo pacto coletivo para a superação das relações de colonialidade nesses países e na região como um todo. Um Estado Plurinacional precisa, portanto, lidar com o passado, com sua ferida colonial, entendendo a falta de memória como um mal para a construção de uma institucionalidade que se propõe decolonial. Só assim ele poderá superar os legados e os vícios de uma institucionalidade colonizadora.

(2) Reconhecimento, afirmação e incorporação da diversidade: neste trabalho, temos afirmado que o modelo de Estado-nação é, *per se*, colonial, pois envolve a construção impositiva de uma ideia de nação única, mais ou menos homogeneizada, dentro de um determinado território. Essa concepção refere-se à pretendida unidade dentro do Estado, tradicionalmente forçada pela cultura e pelos valores ocidentais. A partir de tal consideração, é fundamental o explícito reconhecimento, no texto constitucional, da ideia de plurinacionalidade e dos diferentes povos e nacionalidades que compõem esses países.

Nesse sentido, a Constituição do Equador expressa que *“las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”* (Artigo 56º) e que *“la nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”* (Artigo 6º). Já a Constituição da Bolívia reconhece *“la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios”* (Artigo 2º) e afirma que *“la nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”* (Artigo 3º). A esses

povos se garante, como já afirmamos, o direito à autodeterminação, no caso do Equador, e à livre determinação, na carta boliviana.

O reconhecimento de um país como multicultural e pluriétnico não faz dele um Estado Plurinacional, visto que, apenas expressar no texto constitucional a existência de diferentes etnias, línguas e costumes culturais não é o suficiente para que exista um concreto reconhecimento das nações originárias como parte efetiva do Estado. As Constituições do Equador (2008) e da Bolívia (2009) não se restringem a prover direitos consagrados em acordos internacionais, vai além e incorpora a perspectiva indígena nos novos direitos sociais e políticos, afirma o princípio do pluralismo jurídico e reconhece o direito dos povos indígenas ou originários à auto ou livre determinação dos povos (YRIGOYEN FAJARDO, 2011).

O caso mais expressivo dessa perspectiva é a adoção, na Constituição da Bolívia, dos princípios do “*ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandereko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble)*” (Artigo 8º) e, na Constituição do Equador, do princípio do *sumak kawsay* (Artigo 14º) e dos direitos do *Buen Vivir* (Capítulo Segundo). Além disso, esta última carta magna estabelece que a “natureza” é sujeito de direito no ordenamento jurídico equatoriano. Segundo seu artigo 71º, “*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*”. E continua, “*toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza*”.

Ao romper com a ideia de nação e reconhecer a coexistência de distintas nações, com seus próprios costumes e formas de organização, o Estado quebra suas primeiras amarras coloniais, abrindo espaço para um processo de descolonização baseado no reconhecimento da diferença para a promoção da igualdade. Por sua vez, ao incorporar a cosmovisão desse povo no ordenamento jurídico, avança-se no sentido reconhecer diferentes epistemologias, conhecimentos, fontes de direito, visões de mundo e futuro, o que propõe uma ruptura importante a lógicas de colonialidade do ser e do saber.

(3) Designação de territórios autônomos: ao proclamar-se como plurinacional, a Bolívia e o Equador carregam consigo a ideia de auto ou livre determinação e autogoverno, devendo garantir os direitos coletivos aos grupos

minoritários, sobretudo ao reconhecimento, persistência de identidade cultural e a não discriminação. Para consagração desses marcos, garantem aos povos indígenas e originários o direito de formarem circunscrições territoriais para defesa de sua cultura, sua autonomia, o reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas identidades territoriais. Além disso, é reconhecido seu direito a conservar a propriedade de suas terras comunitárias, em ambos os países tidas como inalienáveis, irrevogáveis e indivisíveis.

As cartas magnas defendem o direito desses povos e nações de desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social, inclusive de geração e exercício de autoridade, construindo e mantendo organizações que os representem, participar, mediante seus representantes, de organismos oficiais, na definição de políticas públicas que lhes afetem, bem como no desenho e decisão de prioridades nos planos e projetos do Estado. Por fim, garante-se o direito de que eles sejam consultados antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar qualquer direito coletivo desses povos, um dos mecanismos mais importantes consagrados nesses textos.

Nos textos constitucionais, a designação de territórios autônomos está descrita da seguinte forma. No caso equatoriano, *“en el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”* (Artigo 257º). Já no caso boliviano, *“se reconoce la integralidad del territorio indígena originario campesino, que incluye el derecho a la tierra, al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones determinadas por la ley; a la consulta previa e informada y a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentran en sus territorios; la facultad de aplicar sus normas propias, administrados por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza”* (Artigo 403º).

Entendemos que esse direito é fundamental no contexto do Constitucionalismo Decolonial, tendo em vista a reconhecida relação entre esses povos e a ideia de territorialidade ancestral, que transcende aos vínculos físico-materiais concebidos pela tradição ocidental. Para esses povos, o território assume um valor fundamental

para o desenvolvimento de suas tradições, culturas e formas de vida⁵². Durante os mais de 500 anos de colonialidade e dos dois séculos de constitucionalismo latino-americano, assistiu-se a continuadas tomas territoriais violentas, que tiveram como objetivo permitir a continuidade de uma lógica de desenvolvimento alheia aos direitos desses povos e de suas cosmovisões. Reconhecer a titularidade dessas terras e o direito de governá-las segundo suas tradições é um passo necessário à decolonização.

Em ambas as constituições se proclama aos povos indígenas e originários o direito de formarem circunscrições territoriais para defesa de sua cultura, sua autonomia, o reconhecimento de suas instituições e a consolidação de suas identidades territoriais. Além disso, é reconhecido seu direito a conservar a propriedade de suas terras comunitárias, em ambos os países tidas como inalienáveis, irrevogáveis e indivisíveis. As cartas magnas defendem o direito dessas nações e comunidades de desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social, inclusive de geração e exercício de autoridade, construindo e mantendo organizações que os representem, participar, mediante seus representantes, de organismos oficiais, na definição de políticas públicas que lhes afetem, bem como no desenho e decisão de prioridades nos planos e projetos do Estado. Por fim, garante-se o direito de que eles sejam consultados antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar qualquer de seus direitos coletivos.

(4) Aprofundamento democrático, com formas de democracia comunitária: Em ambos os países, o direito à participação política assume centralidade no ordenamento constitucional e um importante papel para a consolidação do novo projeto de país e da nova institucionalidade estatal. “É através dela que aqueles deixados à margem poderão ser incluídos dentro do processo democrático, colaborando na própria definição da comunidade a que estão inseridos” (PEREIRA, 2007, p. 11). A participação política é concebida, nesse ordenamento, com um direito e deverá ser considerada fortemente para a tomada de decisões, no planejamento estatal e em todas as ações da gestão pública, sendo exercida por meio de todos os órgãos do poder político e de formas de participação direta e comunitária.

⁵² A luta política por territórios tem sido um tema profundamente relevante no contexto da América Latina, marcado pela forma como os povos indígenas e originários conjugam, sobre a ideia de terra e territorialidade, questões ligadas às dimensões ambientais, socioculturais, econômicas e políticas, se opondo às práticas neoliberais de exploração dos recursos naturais. Sobre o tema, ver Escobar (2008).

O povo assume, assim, importante papel no controle do Estado, garantindo maior legitimidade às ações do governo.

Em respeito ao modelo de organização política particular de cada um desses grupos, também são consagrados os direitos à construção e manutenção de organizações representativas próprias e de participação, mediante seus representantes, em organismos oficiais na definição de políticas públicas afetas a eles, bem como no desenho e decisão de suas prioridades nos planos e projetos do Estado. Também passa a ser constitucional a obrigação de consultá-los antes da adoção de qualquer medida legislativa que possa afetar seus direitos coletivos. Para controlar seus representantes, as constituições estipulam, ainda, dois mecanismos básicos: a ampliação do acesso às informações públicas e a revocatória de mandatos. Ambos correspondem a ações de *accountability*, que promovem maior responsividade do mandato em relação aos eleitores. Por fim, e não menos importante, estabelece novas formas de representação, autônoma em seus próprios territórios, e por meio de organizações sociais, e não só partidos, nos órgãos oficiais do Estado. Entre as grandes inovações institucionais apresentadas pela Constituição do Equador de 2008, merece destaque, ainda, a redefinição do conjunto de funções do Estado, instituindo, para além da Executiva, Legislativa e Judiciária, a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral, sendo que essa última propõe um novo *status* e *locus* para a participação, passando agora a atuar de dentro do próprio aparelho do Estado.

Sem dúvida, a democracia comunitária contempla os mais avançados mecanismos proclamados nas atuais constituições equatoriana de 2008 e boliviana de 2009. Sua existência plantea a viabilidade de uma verdadeira democracia intercultural, nos termos de Boaventura de Sousa Santos (2010), a partir da coexistência de diferentes formas de deliberação pública e critérios de representação democrática, bem como o reconhecimento de direitos coletivos aos povos e novos direitos fundamentais. De qualquer forma, para além das suas contradições e limites, conforme argumenta o autor,

los diferentes derechos colectivos permiten resolver o atenuar injusticias estructurales o injusticias históricas y fundamentan acciones afirmativas necesarias para libertar comunidades o pueblos de la sistemática opresión o para garantizar la sustentabilidad de comunidades colectivamente inseguras. (SANTOS, 2010, p.101)

No terceiro capítulo, analisaremos com maior detalhe os direitos participativos consagrados pela Constituição equatoriana de 2008, que aparece de forma transversal em todo o texto. Neste momento, destacamos apenas que a participação política, pensada como uma forma de aprofundamento democrático, é um eixo central do Estado plurinacional e substancial para o projeto de descolonização do Estado. Segundo a perspectiva decolonial, a política deve ser feita com os povos subalternizados, permitindo que eles, a partir de suas próprias experiências e perspectivas possam propor alternativas e atuar em igualdade na definição das políticas estatais. Desenvolver mecanismos efetivos de participação política é condição *sine qua non* para a consolidação de um Constitucionalismo Decolonial.

A concepção de Estado como plurinacional, levada a cabo na região pelas experiências constitucionais recentes do Equador e da Bolívia, pretende contribuir substancialmente para a superação das bases uniformizadoras e excludentes do modelo nacional e moderno de Estado. Para Magalhães (2010), a grande revolução do Estado Plurinacional está na possibilidade de rompimento com as bases teóricas e sociais do Estado nacional constitucional e democrático representativo, tradicionalmente excludente daqueles grupos que não se encaixam nos valores e culturas dominantes, inclusive determinados nas próprias constituições nacionais em termos de direitos. Esse rompimento, segundo ao autor, está associado ao reconhecimento da democracia participativa como base da democracia representativa, de modo a garantir a coexistência de distintas formas de vida e manifestações de valores dos diversos grupos sociais.

A construção de um Estado Plurinacional implica, portanto, em reformar as relações entre o Estado e a sociedade. Para Luis Tapia (2010, p. 136), as novas estruturas estatais devem tratar de se articular com estruturas sociais “*provenientes de diferentes matrices de sociedad, además de poblaciones que se han socializado o formado en diferentes conjuntos de relaciones sociales, cosmovisiones, lenguas y también bajo diferentes estructuras de autoridad*”. Coloca-se em questão, nesse sentido, a própria condição estatal e a possibilidade de se pensar uma estrutura distinta daquela existente, herdada de fora, que perdurou durante tantos séculos em nossa região segundo uma lógica de exclusão, de eliminação e invisibilidade.

(5) Pluralismo jurídico: por fim, é fundamental que um Estado Plurinacional, constitucional, baseado em uma lógica de direitos e garantias, possa se comprometer com o desenvolvimento de um modelo de Pluralismo Jurídico. O fundamento do

pluralismo jurídico nas constituições da Bolívia e do Equador está assentado sobre o reconhecimento do direito dos povos indígenas e originários à autodeterminação, no Equador, e à livre determinação dos povos, na Bolívia (YRIGOYEN FAJARDO, 2015). As constituições desses países reconhecem a legitimidade das decisões tomadas pelas autoridades indígenas, que devem ser respeitadas pela justiça não-indígena (GRIJALVA JIMÉNEZ, 2013). Dessa forma, é garantida a esses povos aplicar suas próprias normas, construídas sobre suas próprias cosmovisões, a partir de suas próprias autoridades, inclusive ancestrais.

Conforme ressalta Brandão (2015),

é claro que não existe apenas um sistema de Justiça indígena, mas sistema(s) de Justiça(s) Indígena(s), tendo em vista que não há necessariamente uniformidade ou homogeneidade em seus procedimentos e sanções, que ocorrem sempre de acordo com tradições e costumes específicos. Seria um erro “moderno” entender que as diferentes comunidades indígenas dispõem de apenas um modelo de Justiça indígena (BRANDÃO, 2015, p. 196).

O pluralismo jurídico significa, assim, mais do que a existência de distintos operadores do direito. Representa a pluralização das próprias fontes do direito, isto é, determina que os direitos e deveres aos quais devem seguir as pessoas devam ser baseados não só em uma única forma de ser, pensar e agir – a forma hegemônica –, mas a partir de distintas cosmovisões. Nesse sentido, o instituto do pluralismo jurídico aparece nessas cartas, por meio da noção de autodeterminação dos povos, como a aceitação do Direito como instrumento moderno potencialmente aliado ao processo de descolonização (BALLESTRIN, 2016).

Nas constituições do Equador e da Bolívia, o pluralismo jurídico está limitado pela própria constituição, isto é, o exercício jurisdicional deve respeitar as normas e direitos consagrados no texto constitucional desses países. No caso equatoriano, reserva-se também a primazia dos direitos humanos reconhecidos em instrumentos internacionais (Artigo 171º). Já no caso boliviano, “*la jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución*” (Artigo 190º) e garante-se igual hierarquia frente à justiça não-indígena, de forma contraditória, expressamente nomeada de justiça ordinária.

A refundação do Estado sob as bases de uma composição Plurinacional, em contraposição à visão moderna uninacional, representa hoje um dos estágios mais

avançados das lutas políticas pela descolonização. *“Porque son las luchas y memorias de la acción colectiva de los movimientos sociales las que produjeron esta oportunidad y posibilitaron este reto, [...] es desde esta perspectiva que se debe trabajar y orientar el llamado a refundar el país y transformar el Estado”* (CAMACHO, 2010, p. 111). Em nosso trabalho, reconhecemos que o modelo de Estado-nação é, *per se*, colonial, pois envolve a ideia de construção de uma nação única, mais ou menos homogeneizada, dentro de um determinado território de forma impositiva. Esse desafio refere-se às concepções de unidade do Estado, tradicionalmente forçadas pela cultura e valores ocidentais. Ao romper com a ideia de nação e reconhecer a coexistência de distintas nações, com seus próprios costumes e formas de organização, o Estado quebra suas primeiras amarras coloniais, abrindo espaço para um processo de descolonização.

Conforme procuramos demonstrar aqui, as constituições do Equador e da Bolívia apresentam importantes inovações institucionais e em termos de direitos garantidos em seu texto, que permitem levar adiante importantes processos de refundação democrática e decolonial do Estado. Essas inovações, contudo, não estão isentas de limites e contradições. Os casos da Bolívia e do Equador ilustram, de diferentes modos, as imensas dificuldades em construir um constitucionalismo transformador e decolonial, tanto durante a própria assembleia constituinte, quanto no período posterior à promulgação das novas constituições. Nesse cenário, um dos grandes desafios é estabelecer um desenho institucional que seja capaz de dotar os povos indígenas e originários, juntamente com o restante da população, como protagonistas do processo político, sem que isso acabe por restringir ou limitar suas formas de vida e de organização. Além disso, a partir da própria visão decolonial levada a cabo pelo Projeto Modernidade Colonialidade, pode-se questionar a própria capacidade de se decolonizar o Estado, tendo em vista a sua inerente concepção moderna.

Nos próximos capítulos deste trabalho, buscaremos fugir de uma visão puramente positiva e isenta de críticas acerca dos novos paradigmas constitucionais latino-americanos, especialmente da Carta equatoriana de 2008, destacando justamente essas dificuldades políticas. No entanto, buscamos aqui destacar que essas cartas magnas constituem importante instrumento para a construção de um novo Estado, com potencial decolonizador no atual contexto da América Latina. As recentes transformações constitucionais observadas na Bolívia e no Equador foram

fruto de processos de mobilizações intensas, de batalhas políticas não isentas de violência, que perdurou durante anos de resistência e reclamos sociais na América Latina. Os processos de refundação do Estado não começaram com a eleição dos atuais presidentes desses países, Evo Morales e Rafael Correa, e, certamente, não terminaram com a promulgação das constituições equatoriana, em 2008 e boliviana, em 2009. O processo de decolonização do Estado não se concluiu com o término do processo constituinte, mas segue em contínua construção e luta para sua afirmação. Esses acontecimentos fazem parte de um processo histórico, amplo e complexo, que envolve resistências, mobilizações e também adaptações dos povos originários, que infelizmente, não serão o foco de análise deste artigo⁵³. Contudo, cabe ressaltar que os processos de constituição do Estado Plurinacional desenvolvidos até aqui “*son de carácter irreversible en los imaginarios colectivos de la sociedad, por lo cual generan diversos y, sobre todo, antagónicos posicionamientos que a final de cuentas develan las perspectivas asumidas y los horizontes trazados*” (CAMACHO, 2010, p. 112).

⁵³ Um exemplo desses trabalhos pode ser visto em Da Mata (2016), acerca do processo de construção da Constituição da Bolívia.

3. O GIRO À ESQUEDA NO EQUADOR: VETO SOCIAL AO ESTABLISHMENT E AO NEOLIBERALISMO E A SAÍDA POPULISTA

A promulgação das constituições do Equador e da Bolívia inserem-se no contexto regional, cujo quadro geral é marcado pela ascensão de governos progressistas, em um movimento nomeado de “giro à esquerda”. Tais governos ganham a cena política regional, e também nesses países, em meio ao processo de consolidação dos regimes democráticos estabelecidos a partir da década de 1970 e o fim do consenso em torno das políticas neoliberais nas primeiras décadas do século XXI. Tais condições são decisivas para se compreender os fenômenos políticos contemporâneos na região. No entanto, o modo particular como elas se configuraram em cada país, sobretudo, no plano político e econômico, levou a diferenças importantes no giro dado em direção à esquerda.

Este capítulo pretende analisar como se articularam esses processos no Equador, buscando compreender melhor o giro à esquerda ocorrido no país, tendo em vista os particulares contextos de sua emergência, os blocos de poder sobre os quais se apoiam e a importância dos atores sociais e políticos para esse processo. A partir de um estudo de caso, parte-se aqui de uma abordagem histórica, focada no encadeamento dos acontecimentos e nos legados deixados pelas sucessivas etapas às alternativas futuras.

3.1. TRANSIÇÕES, NEOLIBERALISMO E GIRO À ESQUEDA NA AMÉRICA LATINA

O conceito de democracia é um objeto em permanente disputa (PEREIRA, 2007), tanto no âmbito acadêmico, isto é, em sua dimensão teórica, quanto no âmbito da vida prática, em suas dimensões política, social, econômica e cultural. Isso porque a democracia não representa um sistema fechado, inventado de forma acabada e cujas fronteiras foram delimitadas em definitiva. Ao contrário, aquilo que se entende por democracia varia enormemente. Existem, mais bem, democracias, no plural, que se apresentam de formas distintas e, ao invés de estáticas, permanecem em contínua

reinvenção a partir de intensas lutas sociais, que por vezes a ressignifica, mas também, acaba por encobrir e perseguir concepções outras de democracia, especialmente aquelas que mais se afastam de sua versão hegemônica, liberal e representativa. O conceito de democracia é, dessa forma, histórico e conflituoso, sujeito a ampliações e retrações de seu escopo.

Ao analisar o contexto político da América Latina no final da década de 1970 e início dos anos 80, diversos autores destacam a erupção de uma grande quantidade de experiências democráticas na região, com o fim de regimes autoritários sob comando das Forças Armadas e a eleição competitiva de novos governos civis. Sob influência de menor polarização política com o fim da Guerra Fria e um ambiente regional crescentemente mais favorável (MAINWARING, PÉREZ-LIÑÁN, 2005)⁵⁴, entre 1978 e 1999, foram registradas 16 transições para regimes democráticos e semidemocráticos⁵⁵, enquanto apenas uma ruptura autoritária foi encontrada, em 1992, no Peru, o que levou esse período a ser classificado como a terceira onda democrática⁵⁶ (HUNTINGTON, 1991). Em contraste com as ondas anteriores⁵⁷, a que ocorreu nesse período na América Latina é muito mais ampla e duradoura⁵⁸.

A partir do estabelecimento das novas democracias, a preocupação com a manutenção, consolidação e qualidade dos regimes passou a ser o foco de um conjunto de autoras(es), especialmente no Sul global. Para elas(es), os países da terceira onda democrática experimentaram inovadoras práticas de participação e

⁵⁴ Mainwaring e Hagopian (2005) e Maiwaring e Pérez-Liñán (2005) demonstram a inviabilidade empírica e teórica da teoria da modernização para explicação dos processos de democratização que tiveram lugar na América Latina após 1978, tendo em vista a estabilidade de regimes democráticos e semidemocráticos em países pobres da região.

⁵⁵ A distinção entre democracias e semidemocracias será explorada adiante. Neste momento, nos interessa diferenciar as experiências autoritárias daquelas não-autoritárias.

⁵⁶ De acordo com Huntington (1991, p. 15), "*a wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction*".

⁵⁷ Huntington (1991) identifica três ondas globais de democratização: 1828-1926, 1943-1962 e 1974-1991 (ano em que seu livro foi publicado). Esses períodos foram intercalados por três ondas reversas de queda dos regimes democráticos e semidemocráticos: 1922-1942 e 1958-1975.

⁵⁸ Em termos do número de países democráticos e do tempo em que as democracias duram nesses países. Diversos fatores podem ser elencados para explicar tal quadro, notadamente fatores relacionados à dimensão política, como a mudança de comportamento de atores externos (Igreja Católica, Governo dos Estados Unidos, organizações internacionais), a diminuição da polarização ideológica, a crise do socialismo, o declínio da luta armada e o próprio posicionamento estratégico da direita. O atual cenário em que vive a América Latina demonstra, no entanto, a mudança desse quadro, com a ocorrência de golpes parlamentares como no Paraguai, em 2012, e no Brasil, em 2016.

accountability política que favoreceram ao aprofundamento da própria democracia⁵⁹, mas está distante de ser considerada um sucesso absoluto: a democratização também experimentou retrocessos e continua a ser limitada em uma série de países (MAINWARING, HAGOPIAN, 2005). Os regimes democráticos instalados após 1978 na América Latina, em praticamente todos os casos, falharam em promover crescimento, reduzir a pobreza, amenizar desigualdades e lidar com a questão da corrupção e da violência, elementos tipicamente presentes no contexto regional, o que levou ao declínio da satisfação dos cidadãos com a democracia.

Além disso, a redemocratização veio acompanhada do período de hegemonia das políticas neoliberais, que representam uma conjuntura crítica central para a política latino-americana⁶⁰. O modelo desenvolvimentista de forte intervenção do Estado adotado pelos regimes autoritários a partir de meados do século XX levou seus países a uma situação de grave crise econômica, especialmente após os choques do petróleo, em 1973 e 1979. Os países centrais, por meio de bancos e agências de fomento internacionais, forneceram um grande volume de empréstimos aos países latino-americanos como forma de levar o desenvolvimento aos países não desenvolvidos⁶¹. No entanto, as flutuações internacionais no preço das *commodities*, o custo público e privado do modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e a desenfreada expansão do gasto público, chamada pelo norte global como “populismo econômico”, levaram à insolvência os países da América Latina. “Posteriormente, já em plena crise, esses organismos internacionais (com funcionários subsidiados de todos os lados) assumiram o papel de cobradores e ajustadores das economias que tinham contribuído a endividar” (ACOSTA, 2006, p. 141).

Os remédios para os problemas da região foram rapidamente delineados pelos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sob protagonismo dos Estados Unidos, no que ficou conhecido como

⁵⁹ Ver, por exemplo, Santos e Avritzer (2003); Dussel (2006); Raventós (2008); Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

⁶⁰ A primeira grande conjuntura crítica na região foi a introdução da massa de trabalhadores no começo do século XX. Ambas situações possuem consequências para toda a dinâmica política da América Latina, sobretudo para os partidos e sistemas partidários.

⁶¹ Para uma discussão sobre a ideia de desenvolvimento, ver Grosfoguel (2006), Svampa (2013) e Quijano (2013).

“Consenso de Washington”⁶². Muitas podem ser as explicações para as reformas. No entanto, o poder de coerção de organismo multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial e a reprodução mimética do caso exitoso dos Estados Unidos, evidenciado pela inserção periférica dos países da região, com recursos assimétricos, mesmo reconhecendo a relevância de cada Estado, são condicionantes internacionais que contribuíram fortemente para a aplicação das políticas neoliberais no final do século XX (LOPES, 2007). Ao fim da década de 1980, dominava na América Latina a ideia de que era preciso superar o modelo econômico do passado, baseado na intervenção estatal e no progressivo aumento do gasto público. Para Mocca (2008, p 128), *“la preocupación principal estaba centrada en cómo administrar políticamente las demandas reformistas neoliberales, que se consideraban un proceso necesario e ineluctable”*.

A adoção de programas de ajustes neoliberais, insere-se no marco do capitalismo globalizado e reforça o papel periférico da América Latina no sistema-mundo (WALLERSTEIN, 1974) e as relações de dominação de tipo colonial desde os países centrais. Como uma onda, os países latino-americanos, mesmo governados por partidos e líderes ideologicamente não alinhados com essas políticas⁶³, se viram obrigados a dissolver suas políticas de nacional desenvolvimentismo e aplicar ajustes neoliberais, que, em maior ou menor grau e intensidade, envolviam a estabilização da economia e a redução do papel do Estado⁶⁴. A região passa a ser governada, desde então, com forte influência de “tecno-burocracias” não eleitas e completamente à margem e, em muitos casos, contra a vontade dos eleitores (QUIJANO, 2002).

⁶² O termo "Consenso de Washington" foi usado por John Williamson, em 1990, para descrever o conjunto de propostas econômicas defendidas por políticos e tecnocratas dos Estados Unidos. O FMI e o Banco Mundial passaram, então, a recomendar oficialmente a adoção desse conjunto de políticas voltadas a promover ajustes econômicos.

⁶³ O eleitorado latino-americano mantém críticas muito contundente à injustiça da distribuição de renda e desemprego. Isso ajuda a entender porque o neoliberalismo nunca estendeu sua hegemonia para muito além dos círculos tecnocráticos e ajuda a entender por que, diante do quadro de desigualdade, suas políticas sempre foram adotadas *“by surprise”* na América Latina (STOKES, 2001). Sua plataforma nunca foi admitida explicitamente nas campanhas eleitorais e quando o foi teve seus proponentes derrotados.

⁶⁴ De acordo com Wiliamson (1990 *apud* BRESSER-PEREIRA, 1991), o “Consenso de Washington” era constituído por dez reformas: (1) disciplina fiscal visando a eliminar o déficit público; (2) mudança de prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; (3) reforma tributária, aumentando impostos caso seja inevitável, mas com ampliada base tributária e moderadas taxas marginais; (4) taxas de juros deveriam ser determinadas pelo mercado e positivas; (5) taxa de câmbio também deveria ser determinado pelo mercado, garantindo-se que seja competitiva; (6) comércio deveria ser liberalizado e orientado ao exterior; (7) investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; (8) empresas públicas deveriam ser privatizadas; (9) atividades econômicas deveriam ser desreguladas; e (10) direito à propriedade deveria ser tornado mais seguro.

A despeito das promessas e do nível de consenso que as políticas delineadas desde Washington atingiram no interior das elites políticas e econômicas da América Latina, as consequências negativas do neoliberalismo para a região foram desastrosas, levando o período auge de implementação das reformas de mercado ser classificado como a meia década perdida (1998/2002). Embora as reformas orientadas ao mercado contribuíram para o controle inflacionário, que chegou a níveis extremos em diversos países da região, o neoliberalismo levou ao baixo crescimento, periódicas crises financeiras e aprofundamento da pobreza e de desigualdades sociais e econômica em quase toda a região (LEVITSKY, ROBERTS, 2011). *“Al combinarse con una modernización fragmentada y un bajo crecimiento económico, esta agenda prolongó la pobreza, aceleró las desigualdades y dismanteló las estructuras de asistencia social”* (RAMÍREZ GALLEGOS, 2006, p. 33).

De forma mais significativa, a avidez com que o neoliberalismo se impôs sobre os recursos naturais do continente, em continuidade à uma lógica colonial de acumulação por expropriação (GROSFUGUEL, 2006), transformou os territórios e todo o significado que eles carregam em apenas terras, e suas populações em meros obstáculos para o desenvolvimento desejado pelos Estados imperialistas (SANTOS, 2010). As consequências negativas do Consenso de Washington são, nesse sentido, ainda mais perversas para os povos indígenas e originários do continente, cuja cosmovisão está associada a uma relação simbiótica com a natureza e a quem os resultados da liberalização dos mercados mais prejudica o exercício de seu direito à autodeterminação. Sobre esse fenômeno, Dagnino (2004, p. 95) “sugere a existência de uma confluência perversa entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal”. Os avanços adquiridos a partir do impulso democrático no final do século XX acabaram sendo sufocados pelo pacote de ajuste estrutural imposto aos Estados latino-americanos por organismos internacionais e pelos países do norte global.

No entanto, a meia década perdida repolitiza o debate em torno das desigualdades sociais, corrói o consenso em torno das reformas neoliberais e enfraquece os governos que as patrocinam. Se por um lado, os anos 1980 e 1990 podem ser considerados perdidos, tendo em vista os aspectos econômicos, podem também ser analisados com as “décadas ganhadas” em matéria de ação coletiva (ESCOBAR; ÁLVAREZ, 1992; FLOREZ-FLOREZ, 2005). A crise do consenso neoliberal, a relegitimação de discursos críticos, a potencialização de diferentes

movimentos sociais e a emergência de governos autodenominados “progressistas” marcam o que Svampa (2010) chama de um “*cambio de época*” na América Latina. Em diferentes níveis entre os países da região, a desigual condição social da população, os acentuados níveis de pobreza, o desemprego e o avanço do mercado sobre a “*la Madre Tierra*”, resultados dos ajustes impostos pelos “de cima” aos “de baixo”, abrem caminho para uma forte oposição popular ao neoliberalismo, canalizada em massivos protestos de rua e, mais tarde, nas urnas. Como resultado desse acionar, com importante papel dos movimentos sociais, a América Latina viveu um novo “giro”, dessa vez em direção à esquerda, com a proliferação de governos de partidos progressistas, que mudaram o panorama do continente no século XXI.

O “giro à esquerda”, a nível nacional, tem início com a eleição de Hugo Chávez, em 1998, para a presidência da Venezuela, um terremoto político, segundo Roberts (2014), com consequências tão profundas para esse país quanto para o restante da América Latina. A eleição de Chávez foi seguida, anos mais tarde, pela chegada ao poder de Ricardo Lagos no Chile (2000), Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tavaré Vazquez no Uruguai (2004), Evo Morales na Bolívia (2005), Daniel Ortega na Nicarágua (2006), Rafael Correa no Equador (2006), Fernando Lugo no Paraguai (2008) e Mauricio Funes em El Salvador (2009)⁶⁵. Ao final da primeira década do século XXI, cerca de dois terços da população latino-americana viviam sob um governo de esquerda. Além disso, diversos desses governantes foram reeleitos e, mesmo em países cujo governo não esteve a cargo de um partido de esquerda, eles ganharam maior relevância na disputa eleitoral e nas mentes dos eleitores, seja para ocupar cargos do Executivo nacional, quanto para as arenas legislativas e subnacionais.

A chegada da esquerda na América Latina é resultado do acúmulo histórico de um conjunto de fatores críticos, tanto no plano internacional quanto doméstico, de longo e curto prazo, que emergiram em um momento de oportunidades políticas. Embora tenha começado durante uma crise econômica (QUEIROLO, 2013 *apud* LEVITSKY; ROBERTS, 2011), o giro à esquerda não pode ser localizado como simples protesto contra as dificuldades econômicas (REMMER, 2012 *apud* LEVITSKY; ROBERTS, 2011), mas sim por uma multiplicidade de fatores. Nesse sentido, Levitsky e Roberts (2011) buscam explicar o giro à esquerda a partir de três

⁶⁵ Também parte do giro à esquerda latino-americano, Manuel Zelaya, eleito presidente de Honduras em 2006 pelo Partido Liberal, de centro-direita, se converte à esquerda após chegar ao poder.

conjuntos de fatores: (1) fatores estruturais de longo prazo (desigualdade e institucionalização da competição eleitoral); (2) fatores historicamente contingentes (neoliberalismo e crise econômica); e (3) mudança das condições ambientais (*Boom* das commodities e efeito difusão). Já Beasley-Murray, Cameron e Hershberg (2010) destacam o descrédito dos adversários aos governos de esquerda, o contexto geoestratégico favorável com o redirecionamento da política externa dos Estados Unidos e os tumultuados protestos sociais, expressando as necessidades e demandas acumuladas pela população desde a crise dos anos 1980 e as políticas de ajuste econômico. Roberts (2014) acrescenta a existência de uma “crise de representação” geral na América Latina e o colapso de sistemas partidários em alguns países da região, os efeitos da crise financeira asiática e os movimentos populares que politizaram as desigualdades e as inseguranças do mercado. Silva (2011) destaca que a emergência das esquerdas se dá em um momento de perda de legitimidade das instituições e é viabilizada pela adaptação organizativa dos partidos de esquerda, ampliação de suas bases ideológicas e do conjunto de eleitores ao qual eles se dirigem, aceitação de valores democráticos básicos e, sobretudo, do caminho eleitoral para chegada ao governo, e a consistência de sua oposição programática aos governos anteriores e ao neoliberalismo.

Buscando organizar a proposta teórica da literatura, este trabalho considera nove fatores chave para explicar o giro à esquerda na América Latina: (1) diminuição da margem de manobra da esquerda desde o fim da Guerra Fria, com o enfraquecimento de alternativas revolucionárias e a diminuição da repressão contra as agrupações de caráter progressistas; (2) democratização dos Estados latino-americanos, que institucionalizou a competição partidária e reposicionou as esquerdas no interior do jogo democrático; (3) insucesso do neoliberalismo para resolver os problemas regionais, as sucessivas crises econômicas, especialmente a gerada pelo baixo nível de crescimento e entre 1998 e 2002 e a crise financeira asiática de 1997, que atingiu importantes mercados consumidores dos países da região; bem como a perversidade do modelo econômico para a população, especialmente as camadas mais pobres da sociedade e os povos originários da América Latina; (4) crise generalizada de representação, evidenciada pela incapacidade dos líderes políticos para dar respostas às demandas e necessidades da população, resultando em amplos protestos anti-*establishment*, instabilidade eleitoral e o colapso de sistemas partidários, especialmente no Peru, Venezuela,

Colômbia, Bolívia e Equador; (5) redução da intervenção estrangeira (mais especificamente dos Estados Unidos) na América Latina, com o redirecionamento da política externa dos Estados Unidos à “Guerra contra o Terror”, a incidência de crises econômicas e a eleição de Barack Obama; (6) histórico de desigualdades, pobreza e as consequências das múltiplas hierarquias sociais que marcam as dinâmicas estruturantes de uma região periférica, com raízes do processo de colonização, posse de terras e classificação social; (7) *Boom* de commodities, que permitiu aos partidos de esquerda governarem de fato à esquerda, especialmente por meio da redistribuição do excedente econômico em políticas sociais⁶⁶; e (8) efeito demonstração, indicando a viabilidade dos partidos de esquerda em governarem sob os padrões liberais de democracia na América Latina.

De um modo geral, os governos de esquerda são aqui caracterizados como tendo o objetivo programático central de reduzir as desigualdades econômicas e sociais (LEVITSKY; ROBERTS, 2011). Para alcançar esse fim, as alternativas mais comuns entre eles têm sido o aumento nos gastos sociais do Estado por meio de novos programas, ampliação da cobertura de programas já existentes e políticas com impacto no mercado de trabalho. O sucesso dessas alternativas, associado ao cenário econômico favorável, têm elevado o ritmo do crescimento, acompanhado de um equilíbrio macroeconômico sem precedentes, aumentado o nível de emprego e a redução da desigualdade e da pobreza, junto à aplicação de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, moradia e saneamento, ademais de programas de transferência de renda (GARCIA, 2008). Para Roberts (2014, p. 2), no entanto, “*the ‘left turn’, therefore, change not only who governed in Latin America, but also how they governed*”, fazendo referência ao retorno do Estado e da política ao centro de uma cena antes ideologicamente ocupada pelo mercado e pelo individualismo, modo com o qual os governos de esquerda alteraram o quadro geral da América Latina.

Em que pese a centralidade de alguns temas e características comuns a esses governos, a forma com que as diferentes esquerdas se manifestam em cada um dos

⁶⁶ Embora o expressivo aumento no preço das commodities entre 2003 e 2008 não seja uma causa direta do giro à esquerda, o cenário econômico favorável é uma variável explicativa chave para entender porque partidos com trajetória de esquerda, quando eleitos, governam pela direita nos anos 1990 e acabam por aplicar programas neoliberais, enquanto aqueles eleitos posteriormente tenham podido governar pela esquerda. O excedente econômico gerado pelo *boom* das commodities diminuiu a dependência em relação ao fluxo de capital externo e o risco, a médio prazo, intrínseco às políticas expansionistas. O aumento no valor das exportações aumenta a margem de manobra dos presidentes eleitos e permite o desenvolvimento de políticas redistributivas.

países varia substancialmente, devendo o giro à esquerda ser lido no plural. Embora a literatura reconheça a existência de mais de uma esquerda no Continente, as primeiras interpretações, entre as quais a de Castañeda (2006) ocupou espaço de destaque, sugerem a categorização binária entre uma esquerda moderna e “certa” versus outra tradicional e “errada”. Tais análises, além de limitadas para considerar as divergências no interior de cada um de seus polos, é geralmente utilizada para sugerir a futilidade de alternativas radicais, promover opções ilusórias pela social democracia e reproduzir antigas clivagens entre revolução e reforma (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2011).

Análises mais recentes demonstram a existência de divisões que vão muito além de duas esquerdas. Levitsky e Roberts (2011) optam por uma classificação bidimensional, baseada em duas características organizacionais dos partidos governantes: o nível de institucionalização (partidos institucionalizados e novos movimentos políticos) e o *locus* da autoridade política (autoridade dispersa ou concentrada). Os autores também analisam a orientação da política social e econômica (ortodoxa, estatista ou heterodoxa) desses governos e a relação deles com a democracia (liberal democrata, democrata radical ou plebiscitária), criando tipologias a partir da combinação de ambas as dimensões. Já Luna (2010), evidencia a natureza da mudança buscada pela esquerda (projeto reformista-institucional ou projeto radical-constituente) e grau de constrangimento a que ela se encontra submetida (alta autonomia ou baixa autonomia).

Por sua vez, para Fabrício Pereira da Silva (2010; 2011), as distinções entre os diferentes governos de esquerda latino-americanos seriam decorrentes de quatro fatores: (1) grau de institucionalização (relacionada à dimensão organizativa dos partidos e à natureza da liderança política de seus governantes); (2) integração ao sistema (relativa à intenção de renovação ou ruptura do sistema político ao qual esses governos fazem parte, tendo em vista a aceitação ou não das práticas e tradições da política nacional); (3) integração total à democracia representativa (que expressa a integração à institucionalidade democrática vigente no país e a opção crítica pela defesa mais contundente de elementos da democracia direta); e (4) moderação da crítica ao neoliberalismo (relacionada à opção por reforma ou superação do paradigma político-econômico do neoliberalismo). A classificação dos partidos de esquerda governantes contribui para a compreensão da variabilidade do cenário regional e ajuda a compreender de forma mais profunda as dimensões em que essas

diferenças se manifestam em maior medida, contribuindo para construção de esquemas analíticos.

Em geral, a experiência dos países andinos – especialmente os casos do Equador, Bolívia e Venezuela – tem sido caracterizada como exemplo de um projeto de esquerda mais radical, de cunho anti-sistêmico e com duvidosa relação com as instituições democráticas liberais. Os três Estados passaram por reformas constitucionais recentes promovidas por esses governos e, em diferentes intensidades, operam com algum nível de elevação da centralidade do Executivo, além de apoiarem-se em estratégias plebiscitárias e em práticas comumente classificadas como populistas. Ao lado de políticas sociais e da garantia de direitos coletivos, o forte rechaço ao neoliberalismo é respondido pela adoção de políticas econômicas estatistas e heterodoxas.

Pereira da Silva (2015) argumenta que boa parte da literatura tem apresentado esses casos a partir da discussão acerca de seus possíveis déficits quanto à institucionalidade democrática liberal. Para o autor, embora esses países possuam poderes executivos extremamente fortes, alicerçados em um projeto de clara refundação institucional e transformação social, eles também apresentam ideias e inovações no plano da participação política que, não sendo livres de problemas, têm importantes potencialidades para se pensar alternativas contra-hegemônicas relacionadas às noções de desenvolvimento, modelos societários e a própria ideia de democracia. No entanto, cabe destacar que, ainda que compartilhem tais traços, diferenças entre eles permanecem importantes. Nas próximas páginas, procuraremos ir além dessas semelhanças e compreender melhor o giro à esquerda ocorrido no Equador.

Este capítulo pretende ir além de tais classificações e compreender melhor o giro à esquerda ocorrido no Equador, explorando os particulares contextos de sua emergência, os blocos de poder sobre os quais se apoiam e as margens de manobra que deixam as instituições e a importância dos atores. A partir de um estudo de caso, parte-se aqui de uma abordagem histórica, focada no encadeamento dos acontecimentos e nos legados deixados pelas sucessivas etapas às alternativas futuras. Como ponto de partida, entende-se que a confluência de três fatores chave foram fundamentais para a eleição de Rafael Correa, em 2006, como presidente de esquerda do país: (1) crise de representação dos partidos e lideranças tradicionais; (2) oposição ao neoliberalismo; (3) protagonismo das mobilizações sociais,

especialmente dos povos indígenas.

O capítulo está organizado em quatro partes, além desta introdução. A primeira delas, analisa os legados do período em que o populista José Maria Velascos Ibarra polarizou a política equatoriana entre velasquistas e anti-velasquistas e seus impactos para o estilo de representação política no país. Em seguida, é recorrida a fase em que o Consenso de Whashington prevaleceu no Equador, destacando as características gerais dos governos e o papel dos movimentos sociais na resistência establishment e ao neoliberalismo. A terceira seção, pretende explicar os fatores que levaram à chegada de Rafael Correa ao poder e, na quarta, analisar quais as características e legados deixados pelos três mandatos até então exercidos por ele⁶⁷.

3.2. AS MARCAS DO VELASQUISMO PARA A POLÍTICA EQUATORIANA

As características distintivas da política equatoriana têm suas raízes nas décadas de 1930 e 1940, no processo político de incorporação de massas. A chegada ao poder de José Maria Velasco Ibarra, uma forte liderança personalista, rompe com o tradicional sistema de partidos oligárquico, mas falha em o reconfigurar em torno de uma alternativa de mobilização dos trabalhadores (ROBERTS, 2014), como ocorrido no Brasil de Getúlio Vargas ou na Argentina de Perón, por exemplo. Como boa parte dos países latino-americanos no século XIX, a política equatoriana era institucionalizada pela disputa entre os partidos Liberal e Conservador, e se estruturava na clivagem regional do país: as elites agrárias conservadoras da Serra versus os agroexportadores liberais da Costa. Na década de 1920, no entanto, a devastação das plantações de cacau por uma implacável doença – *Moniliophthora perniciosa*, conhecida como “vassoura-de-bruxa” – e a Grande Depressão de 1929 enfraqueceram a dominância financeira e política da velha oligarquia, gerando uma

⁶⁷ No momento em que este trabalho está sendo escrito, ocorreu a transição do terceiro e último mandato de Rafael Correa como Presidente da República para o seu sucessor, Lenin Moreno – ex Vice-Presidente ao lado de Correa, também membro do Alianza PAIS. As eleições foram realizadas entre fevereiro (1º turno) e abril de 2017 (2º turno), sendo que a posse de Moreno ocorreu no dia 24 de maio de 2017.

espécie de “vazio de poder”⁶⁸. Diante da crise vivenciada nesse momento, o que distingue o Equador do cenário latino-americano foi o impacto de sua experiência populista na incorporação das massas.

Velasco Ibarra, cinco vezes eleito presidente do Equador⁶⁹, líder do movimento insurrecional de 1944 e quatro vezes deposto por golpes de Estado⁷⁰, representa o fenômeno político contemporâneo mais inquietante do país (CUEVA, 1997). Louco, populista, autoritário, conflitivo, incoerente, antidemocrático, insultador, demagogo são alguns dos adjetivos atribuídos a ele (CUVI, 1977), cujo estilo carismático de liderança é também repleto de contradições que marcam a história da política e do povo equatoriano. Seu apelo às massas era carregado de uma retórica anti-oligárquica, explorando de forma oportunista a divisão tradicional entre os partidos Liberal e Conservador. Sua promessa era de acabar com os “*privilegios, las trincas, los estancos y todos los vicios de la República*” (CUEVA, 1970, p. 716). No entanto, embora tenha contado com o fascínio e os votos dos setores trabalhistas, empregou pouco ou nenhum esforço para organizá-los em um partido político ou sindicatos, bem como para implementar políticas de cunho redistributivo. Como resultado, a incorporação política das massas foi realizada sob o regime militar, a partir de 1947, que reconheceu a legalidade dos sindicatos.

Como outros populistas latino-americanos, apelou a um eleitorado politicamente eclético e multiclassista, unificando-o entorno à sua liderança pessoal. Fazia isso, atacando o *establishment* político e cultivando sua imagem como um *outsider* independente. Após sua chegada no poder, apenas uma vez a tradicional oligarquia capturou novamente a presidência, com os Liberais em 1940. Mesmo assim, o velasquismo alcançou um surpreendente apoio das elites tradicionais, especialmente de Guayaquil, para governar sob seu estilo fortemente autocrático e instável, com políticas direcionadas à classe dominante. Velasco Ibarra foi líder

⁶⁸ De acordo com Cueva (1997, p. 50), o período histórico imediatamente anterior à ascensão do velasquismo é marcado pelo fracasso de três fórmulas de dominação do país: “*entre 1922 y 1925 se desmorona el mecanismo montado por la burguesía de Guayaquil (fórmula liberal); en 1931 cae, abatido por la crisis económica y por sus propias debilidades, el gobierno “juliano” pequeñoburgués (fórmula militar-reformista); en fin, en 1932 fracasa en el campo de batalla la “solución” de los terratenientes de la Sierra (fórmula conservadora)*”.

⁶⁹ 1º governo: 1 de setembro de 1934 a 21 de agosto de 1935; 2º governo: 1 de junho de 1944 a 23 de agosto de 1947; 3º governo: 1 de setembro de 1952 a 31 de agosto de 1956; 4º governo: 1 de setembro de 1960 a 7 de novembro de 1961; e 5º governo: 1 de setembro de 1968 a 15 de fevereiro de 1972.

⁷⁰ Em 1935, 1947, 1961 e 1972.

“fundamentalmente conservador e virulento anti-comunista” e um exemplo de “cooptação do populismo pela classe dominante” (CONAGHAN; MALLOY, 1994, p. 33).

O populismo⁷¹ de Ibarra injetou uma grande dose de personalismo e fluidez ao sistema partidário equatoriano, marcado ainda por seu caráter elitista e fragmentado. Ao desalinhar a polaridade entre liberais e conservadores, a experiência populista do Equador “*introduced mass politics, but not mass parties or labor organizations, and it did not create a state committed to industrialization, redistribution, or corporatist control of labor and popular mobilization*” (ROBERTS, 2014, p. 154). Em paralelo, a restrição da participação eleitoral de analfabetos no castelhano era responsável por excluir da política uma extensa e vigorosa população indígena e campesina. José María Velasco Ibarra foi derrotado do poder por um golpe militar em 15 de fevereiro de 1972, conhecido como “*El Carnavalazo*”, após o recrudescimento da postura ditatorial do então presidente e a incerteza dos passos a serem dados pelos atores políticos em cena. O regime militar iniciado pelo General Guillermo Rodríguez Lara sofreria um novo golpe, em 1976, por meio do qual o governo passou a ser liderado por um “trunvirato militar” presidido pelo Almirante Alfredo Poveda Burbano e integrado pelos generais Guillermo Durán Arcentales e Luis Leoro Franco.

Ao assumir, o último governo militar do Equador até então deu início ao processo de redemocratização do Equador, com o chamado “*Plan de Reestructuración Jurídica del Estado*”. Elaborado por grupos progressistas das Forças Armadas em parceria com setores da sociedade civil (câmaras de produtores, setores sindicais e professoras e professores universitários), o Plano organizou o trabalho em três comissões para realização de reformas na Constituição de 1945, vigente até o momento, elaboração de projeto de uma nova Constituição e criação de leis para eleições, partidos e referendun. A nova constituição deveria, então, ser aprovada em consulta popular, para que fosse decidida a validade da Constituição de 1945 reformada ou o novo projeto constitucional, sendo este último eleito com 45% dos votos em janeiro de 1978. Como característica central, a nova Constituição expande

⁷¹ Para Ernesto Laclau (2013), o populismo não pode ser associado a uma ideologia específica, a um determinado regime político ou momento histórico. Autor de umas das mais difundidas teses sobre o conceito, Laclau argumenta que o a particularidade do populismo está no estabelecimento de um sistema de ruptura antagônica e irreconciliável entre dois blocos. Carlos de la Torre (2008) afirma que o populismo constitui uma estratégia política e um estilo de fazer política, no qual se radicalizam as contradições sociais, organizadas especialmente no eixo “elite” versus “os de baixo”.

dramaticamente o eleitorado equatoriano, permitindo o voto de analfabetos em castelhano e, assim, da população indígena e campesina, que optará pela abstenção por um longo período.

3.3. MOBILIZAÇÕES POPULARES E INSTABILIDADE NA ERA NEOLIBERAL

A transição para a democracia no Equador a partir de 1978, no entanto, não apaga as velhas marcas que caracterizaram a política do país durante o século XX. Ao contrário, a frágil institucionalidade do sistema partidário, a instabilidade política e o legado do populismo são elementos cruciais para explicar o modo com que suas elites estruturaram a nova democracia e lidaram com as crises políticas e econômicas que marcaram as décadas de 1980, 1990 e a primeira metade dos anos 2000. Paradoxalmente, o período de maior prosperidade financeira do Equador, com o aumento das exportações de petróleo nos anos 1970, levou o país a embarcar no que o seu atual presidente, Rafael Correa, chamou de a “longa e triste noite neoliberal”. O volume de investimentos requeridos para implementação do modelo de Substituição de Importações e o excessivo aumento dos gastos públicos levaram o país a recorrer a empréstimos junto a organismos internacionais. No entanto, a queda no preço do petróleo e a reversão do cenário econômico favorável a nível global levaram a um enorme endividamento e mínimas condições para arcar com seu pagamento. A economia equatoriana entrou em um período de forte recessão, agravado pelas intempéries climáticas que impactaram o país.

Assim como os demais Estados latino-americanos, os primeiros anos do período democrático no Equador coincidem com o relativo consenso entre as elites governantes acerca da adoção das medidas neoliberais. Diversos autores destacam, no entanto, que, comparativamente aos demais países da região, o neoliberalismo equatoriano foi bastante mais suave (CONAGHAN, 2011, BOWEN, 2014). De fato, a aplicação das políticas de ajuste, levadas a cabo por partidos tanto de direita, quanto de centro-esquerda e populistas, foi realizada de forma intermitente, devido à alta

rotatividade com que a cadeira presidencial foi ocupada e ao fato de tais políticas serem confrontadas diretamente por vigorosa contestação popular, liderada, principalmente, pelo movimento indígena equatoriano, em uma sistemática ação anti-*establishment* e anti-neoliberal.

Embora os primeiros presidentes da redemocratização, Jaime Roldós (CFP), Osvaldo Hurtado (DP) e León Febres Cordero (PSC), tenham implementado políticas de liberalização econômica, medidas de austeridade e pacotes de estabilização, foi um partido de centro-esquerda o responsável pelo primeiro grande impulso neoliberal no Equador. A *Izquierda Democrática* (ID) chega à presidência com Rodrigo Borja entre 1988 e 1992. Durante as eleições, Borja se apresenta como uma alternativa à gestão de Cordero, seu antecessor, e um discurso contrário aos ajustes e aos partidos. No entanto, ele não reverte as políticas de Cordero e impulsiona novas reformas direcionadas ao mercado, liberalizando o comércio internacional, as taxas de câmbio e o mercado de trabalho.

Borja é respondido por uma das mais importantes mobilizações indígenas da história do Equador. Em abril de 1990, a *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (Conaie) decide convocar o seu primeiro grande protesto, o *Levantamiento Indígena del Inti Raymi*, ocorridos em junho desse ano, tendo como objetivo exigir resposta do governo a 16 pontos do Mandato pela Vida, que tinham como principais questões a solução de conflitos de terra e o reconhecimento da plurinacionalidade. Caracterizado como uma greve geral civil (ZAMOSC, 1994, p. 37 *apud* ROBERTS, 2014), o levantamento obrigou as autoridades provinciais e o presidente Borja a negociarem com os representantes indígenas e reverter algumas de suas ações.

A inversão entre o discurso e a prática de Borja, aplicando as políticas neoliberais “*by surprise*” (STOKES, 2001), provocam o início do desalinhamento programático no sistema partidário equatoriano, em que as fronteiras entre as alternativas políticas começaram a se diluir e os vínculos recém construídos com os eleitores se enfraquecem. “*As these reforms were adopted by the country’s leading left-of-center party, they were clearly programmatically dealigning for Ecuador’s fragile party system, and the ID paid a steep price at the ballot box for abandoning its traditional platform*” (ROBERTS, 2014, p. 159). Como resultado desse processo, máquinas partidárias personalistas começam a ganhar maior relevo no sistema partidário do Equador, substituindo os partidos em torno dos quais giraram as

primeiras disputas pela presidência após a redemocratização.

Esse foi o caso de Sixto Durán Ballén (1992-1996), eleito pelo veículo eleitoral independente *Unidad Republicana* (PUR), bem como de Abdalá Bucaram, do *Partido Roldosista Ecuatoriano* (PRE). Se, por um lado, o neoliberalismo de Ballén⁷² não representou uma novidade para seus eleitores, já que o líder personalista mantinha posições de direita desde o período eleitoral, por outro lado, Bucaram se apresentava como contrário ao neoliberalismo e ao *establishment* político⁷³. O fato de não ter governado sob essa mesma lógica programática⁷⁴ constituiu uma nova demonstração de desalinhamento das clivagens programáticas dentro do sistema partidário (ROBERTS, 2014).

Ambos os presidentes sofreram forte oposição, tanto no Congresso como por meio de protestos sociais. Em 1993, o movimento indígena se juntou a trabalhadoras(es) e ambientalistas em uma greve nacional contra novas concessões de petróleo. Em 1994, ocuparam poços de petróleo e o Ministério de Minas e Energia, juntando-se depois a trabalhadoras(es), campesinas(os) e estudantes para demonstrações de massa contra os preços do produto. No mesmo ano, a Conaie liderou protestos contra o plano de modernização da agricultura e, em 1995, mobilizou-se contra a privatização da seguridade social, forçando o governo a desistir da proposta.

As medidas de Bucaram também foram respondidas por greves e protestos de massa. Envoltos a escândalos de corrupção, o Congresso resolveu removê-lo do poder seis meses após a sua posse, em 1997, com o silêncio dos militares, tendo como razão oficial a “incapacidade mental” do mandatário. Bucaram foi o primeiro de três consecutivos presidentes eleitos que tentaram implementar programas neoliberais e foram retirados do cargo, mediante intensos protestos sociais que chegaram às portas do *Palacio de Carondelet*. O levantamento que desencadeou sua saída marcou o ponto alto do processo de desinstitucionalização do Estado e a fragilidade do regime

⁷² Durán-Ballén propõe uma série de privatizações e cortes no gasto público, além de abrir setor petrolífero ao capital estrangeiro e introduzir o Plano de Modernização da Agricultura, que deu fim à redistribuição de terras, enfraqueceu os territórios comunais e promoveu o direito à propriedade privada no campo.

⁷³ Em relação às eleições de 1996, na qual Bucaram foi eleito, cabe assinalar que, um ano antes, a Conaie fez uma mudança estratégica em sua atuação política. Após boicotar os tradicionais partidos e as eleições nos primeiros dez anos de redemocratização, decide criar sua própria organização partidária, o *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País* (MUPP-NP), passando a uma estratégia dual, movimentista e político-institucional.

⁷⁴ Bucaram adotou pacotes de austeridade e liberalização, incluindo privatizações, cortes na seguridade dos trabalhadores e aumentos de preços de serviços públicos subsidiados.

democrático. A relação inconciliável entre as ruas e o *establishment* deixou clara a impossibilidade de se implementar por completo reforma neoliberais no país sob o veto social gerado pelos movimentos sociais (ROBERTS, 2014).

Em 1998, sob uma nova Constituição, Jamil Mahuad (DP-UDC) assume o governo com uma agenda claramente pró-mercado, o protagonismo de uma burocracia tecnocrática e o afastamento dos partidos políticos. No entanto, tem de lidar com uma forte crise financeira agravada pelo declínio do mercado asiático, o baixo preço do petróleo, a destruição das plantações da Costa pelo *El Niño* e os conflitos com o Peru, na Guerra de Cenepa. Mahuad não consegue conter as más condições econômicas e dá início a um conjunto de questionáveis manobras que culminaram com a dolarização da economia, em 2000⁷⁵, na mais severa crise de sua história democrática.

Frente ao deterioro da situação econômica e da extrema pobreza⁷⁶, o governo de Mahuad foi marcado por duras revoltas da população às políticas de ajuste. Em 2000, junto à *Coordinadora de Movimientos Sociales* (CMS), a Conaie decide convocar as(os) indígenas e campesinas(os) para a toma da cidade de Quito. Em suas consignas, os manifestantes pediam não somente a saída do presidente, como a dissolução do Congresso e da Corte Suprema, que consideravam ser os responsáveis pela crise. No entanto, as organizações indígenas se articulavam por meio dos “*Parlamentos de los Pueblos*”, de forma secreta, alguns dirigentes da Conaie mantinham contato com setores médios do Exército, para propor a dissolução dos três poderes do Estado (RAMÍREZ GALLEGOS, 2011). Sob o comando do Coronel Lucio Gutierrez, os militares e a polícia presentes em Quito se negaram a reprimir a mobilização, que durou mais de uma semana. Os populares tomaram o Congresso e nomearam ao Vice-Presidente Gustavo Noboa para substituir Mahuad⁷⁷.

⁷⁵ Diante da alta inflação, a desvalorização do Sucre e a falência de metade dos bancos privados do Equador, que levando a um massivo resgate de depósitos, Mahuad recorre a novo empréstimo junto ao FMI, que veio associado à aplicação de políticas ainda mais austeras. Em 2000, após o congelamento dos depósitos, a declaração de feriado bancário e a de moratória da dívida externa, Mahuad dá início à dolarização da economia equatoriana.

⁷⁶ Os povos indígenas, que representavam um terço do total de habitantes (quatro milhões de pessoas), sobreviviam com um salário mensal de apenas 45 dólares, enquanto o custo estimado da cesta básica familiar era de 200 dólares.

⁷⁷ Noboa preencheu o restante do mandato de Mahuad e manteve o dólar como a moeda corrente do país. O aumento do preço do petróleo em 2000 contribuiu para a estabilização da economia, mas o corrosivo efeito das sequências reativas nas instituições políticas se intensificaram. Dando continuidade à agenda neoliberal, Noboa elevou os preços dos transportes públicos, dos combustíveis e do gás de uso doméstico. No entanto, as mobilizações indígenas e a opinião pública frente a forte repressão do governo o forçaram a negociar tais medidas econômicas impopulares.

Para as eleições de 2002, as tensões internas no partido indígena *Pachakutik* (MUPP-NP), que havia ganhado maior apoio após os bem-sucedidos levantamentos realizados nas últimas décadas, impediram que ele pudesse concorrer com um candidato próprio, optando pela coalizão com Lucio Gutierrez (PSP). A eleição do Ex-Coronel, um *outsider* anti-*establishment*, pegou de surpresa as próprias lideranças do *Pachakutik*, que visavam, sobretudo, a expansão do partido no Legislativo (RAMÍREZ GALLEGOS, 2011). A crise que deslocou os partidos tradicionais da cena política, no entanto, não deslocou o modo tradicional com que operava a governabilidade no Equador. Gutierrez apresentava-se com traços patrimonialistas, autoritários e clientelistas e suas políticas econômicas mantiveram a orientação neoliberal⁷⁸.

O governo de Gutierrez chegou ao final traz um intenso conflito entre os partidos políticos em função da tentativa do então Presidente de tomar o controle da Corte Suprema. Diante de tal impasse e dos casos de corrupção envolvendo o *establishment*, uma nova mobilização social voltou a irromper a cena política equatoriana, em abril de 2005, para contestar a intervenção presidencial na Justiça e a própria legitimidade dos poderes constituídos. Diferentemente dos protestos ocorridos durante os anos anteriores, neste, o movimento indígena equatoriano não assumiu protagonismo. Sobre gritos de “*que se vayan todos*”, os “*Forajidos*”, compostos por jovens e setores da classe média urbana sem a tutela de partidos ou organizações sociais, tomaram o *Palacio de Carondelet* em um momento bastante crítico e de tensão para a política do Equador, que marcou o fim da presidência de Gutierrez.

O período que antecedeu o giro à esquerda equatoriano foi, dessa forma, marcado por ciclos de intensas crises econômicas, instabilidade política e vigorosas respostas da população. A aplicação intermitente das reformas neoliberais não foi capaz de fortalecer opções consistentes de esquerda no poder, especialmente com a frustrada aliança realizada entre o *Pachakutik* e o PSP em 2002, e a presidência se alternou sem a reeleição de nenhum mandatário. As turbulências que agitaram esse período destacam o abismo que separa os setores populares e as instituições de representação formal (ROBERTS, 2014), mas também a fragilidade da

⁷⁸ A presença de membros do movimento indígena no governo de Gutierrez levou a conflitos internos, reforçados por uma política de cooptação seletiva por parte do presidente. A relação do *Pachakutik* com o governo chegou ao fim após a rejeição de um projeto de lei enviado ao Congresso por Gutierrez, contrário aos direitos dos trabalhadores, após o qual o presidente destituiu aos funcionários do governo membros do partido indígena.

institucionalidade democrática equatoriana. Por fim, o desalinhamento do sistema partidário provocou o enfraquecimento dos canais tradicionais de representação e reforçou a opção sempre saliente por saídas personalistas. Esse foi o conjunto de fatores que forjou o cenário para a chegada à presidência de Rafael Correa, em 2006.

3.4. O GIRO À ESQUERDA EQUATORIANO

No dia 15 de janeiro de 2007, o Equador recebia ao seu novo Presidente, o *guayaquileño* Rafael Vicente Correa Delgado. Em seu discurso de posse, o mandatário deixava clara sua orientação à esquerda, com a promessa de um governo baseado em cinco eixos: a Revolução Constitucional; a luta cidadã contra a corrupção; a Revolução Econômica; a Revolução da Educação e Saúde e o resgate da dignidade, soberania e a integração latino-americana. Ressaltando as imagens de Simón Bolívar, José Martí e Eloy Alfaro, Correa fez um pronunciamento profundamente crítico à classe política, à “longa e triste noite neoliberal”, ao endividamento externo e o serviço da dívida do Equador, bem como ao imperialismo dos organismos internacionais e dos Estados Unidos. Eram as credenciais de Correa para dar início às mudanças radicais no país prometidas por sua Revolução Cidadã.

Doutor em Economia, com formação nos Estados Unidos e na Bélgica, Rafael Correa participou nas ruas da “*Revolución de los Forajidos*”, que levou à caída de Gutiérrez em 2005. Durante o governo interino de Alfredo Palacio, Correa ocupou o cargo de Ministro de Economia, propondo uma política nacionalista e de integração regional, em detrimento da ortodoxia neoliberal e das orientações do Banco Mundial e do FMI. “*El cargo, además, le permitió exhibir sus cualidades de liderazgo y su carisma*” (OSPINA PERALTA, 2008, p. 5). Correa ganhou o respaldo de várias organizações sociais e sindicatos, terminando sua gestão como o mais popular dos ministros⁷⁹, tendo renunciado ao cargo por discordar da política presidencial.

Em 2006, Correa concorreu às eleições pelo *Movimiento Alianza PAIS – Patria*

⁷⁹ Ver “*Rafael Correa renunció al ministerio de Economía*”, disponível em <<http://www.eluniverso.com/2005/08/05/0001/9/A99FF2FCCCAE4D70BE0A1E92B2AC69D1.html>>, acessado em: 12/07/2016.

Alti i Soberana (AP), criado por ele próprio para a corrida eleitoral. Em suas filas, AP contava com a presença de intelectuais e antigos dirigentes de esquerda, a maioria deles provenientes da região de Quito, mas não dispunha de uma base organizativa para mobilização social. Durante as campanhas, combinava elementos discursivos de esquerda com outros de carácter populista⁸⁰, como a oposição entre dois polos antagónicos representados pelas “elites” e pelo “povo”, rechaçava a “*partidocracia*” e o “Congresso decadente” e convocava os cidadãos à Assembleia Constituinte, apoiando-se no uso de tecnologias de comunicação, principalmente, a internet. Com extremado personalismo, abriu mão de perfilar junto a qualquer candidato ao Congresso, “*unequivocally identified Correa with the electorate’s antipolitical mood and tied the fate of his presidency to the push for a constituent assembly*” (CONAGHAN, 2011, p. 266).

Ao todo, treze candidatos compuseram a cédula de votação para a presidência do país. Em uma disputa completamente aberta até o fim, Correa (22,8%) foi ao segundo turno atrás do multimilionário bananeiro, Álvaro Noboa (26,8%). Sua vitória, por 56,7% dos votos, foi também uma rejeição ao nome de Noboa, que pela terceira vez consecutiva chegava ao segundo turno das eleições presidenciais. Ao contrário do que ocorreu na Bolívia de Evo Morales, a chegada de Correa coincide com o refluxo do movimento indígena, que havia expandido suas bases e fortalecido sua imagem na última década, mas, após sua fracassada participação no governo de Gutierrez, havia se isolado e fraccionado internamente (RAMÍREZ GALLEGOS, 2011).

Em um país com a tradição de remover seus presidentes do cargo, a sobrevivência de Correa dependia da viabilidade de seu projeto político, especialmente, da sua batalha pela constituinte (CONAGHAN, 2011). Em seus primeiros momentos como Presidente, cumpriu sua promessa eleitoral e assinou o “Decreto N° 2”, convocando a consulta popular para que se instalasse a Assembleia Nacional Constituinte. Em meio aos impedimentos legais e conflitos junto ao

⁸⁰ Carlos de la Torre (2008) analisa a campanha eleitoral de Correa, em 2006, segundo a ótica do populismo. De acordo com o autor (ibid, p. 32) “*los actos de masas de Rafael Correa en la campaña presidencial del 2006 dieron la sensación de que todos los asistentes pertenecían a un proyecto compartido. Con este fin, luego que el candidato manifestara desde la tarima una idea simple y con un efecto movilizador, sus palabras eran interrumpidas con canciones, ya fueran pregrabadas o de un grupo de música protesta, que eran coreadas por el candidato y por el público. Mientras descansaba su garganta y tomaba agua, Rafael Correa no perdía la oportunidad para sonreír a las damas, abrazar a los niños, bailar y divertirse. Luego se paraba la música, y el candidato continuaba con su disertación, que a los pocos minutos era interrumpida de nuevo con la música, los gritos y el baile [...] Además, se entretuvo a la audiencia, que percibía la idea de que todos eran parte de un mismo proyecto político: “la revolución ciudadana” que terminaría con la “partidocracia”.*”

Congresso, ao Tribunal Eleitoral e à Corte Suprema, Correa pressionou o órgão eleitoral para substituir por seus suplentes 57 deputados que se opunham ao projeto, apelando à opinião pública e atacando verbalmente a classe política. A Consulta Popular foi realizada em abril de 2007, com 82% de aprovação. *Alianza PAIS* alcançou a maioria absoluta das cadeiras da Assembleia (80 das 130 vagas disponíveis).

Cameron e Sharpe (2010) argumentam que a opção pelo poder constituinte representa uma fórmula da esquerda para alcançar mudanças profundas, inclusive anti-sistêmicas, seguindo o mandato refundacional dado por sua população, sem que seja necessário recorrer à via revolucionária. No entanto, a interferência de Correa durante a Assembleia contribuiu para o delineamento de um conjunto robusto de mecanismos de concentração dos poderes expressados no texto da Constituição, o que pode acabar por limitar as mudanças desejadas pela população, como já se observa em alguns casos⁸¹. Os conflitos ocorridos durante a Assembleia marcaram o começo da tumultuada trajetória política de Correa como presidente do Equador, bem como sua dissociação com o movimento indígena e importantes figuras do AP, principalmente de Alberto Acosta (RAMÍREZ GALLEGOS, 2010), na direção contrária às expectativas evidenciadas pelo Constitucionalismo Decolonial na América Latina.

Após aprovada a nova Constituição, em setembro de 2008, novas eleições nacionais foram realizadas. Com menor suspense, Correa obteve maioria em todas as pesquisas pré-eleitorais e confirmou tal vantagem com o recebimento de 52,0% dos votos, frente a Lucio Gutierrez e Álvaro Noboa⁸². Após a redemocratização, foi a primeira vez que um presidente civil foi reeleito para a presidência do Equador, bem como a primeira com porcentagens significativas para evitar o *balotage*. *Alianza PAIS* obteve 59 das 124 cadeiras do Congresso, mas alcançou o controle da maioria dos parlamentares contando com o apoio de partidos menores.

Seguindo suas promessas de campanha, Correa contou com os altos preços do petróleo para implementar um modelo econômico heterodoxo (LEVITISKY; ROBERTS, 2011), ou “socialismo do século XXI”, cujo Estado tem tido papel

⁸¹ Se por um lado, o processo constituinte serviu para que Correa pudesse expandir seu poder enquanto presidente, a Constituição de 2008 é também fruto de demanda histórica da população, especialmente dos povos indígenas, cuja proposta de se criar um Estado Plurinacional esteve presente desde o seu primeiro levantamento, em 1990. Nesse sentido, a Constituição equatoriana não deve ser considerada como um mero mecanismo de poder para Correa, o que desconsideraria a participação e as conquistas populares durante a Assembleia.

⁸² Devido ao fracasso com Gutierrez, o *Pachakutik* não disputou a corrida presidencial nem apoiou qualquer candidato (BECKER, 2011), mas obteve quarto cadeiras no Congresso.

protagonista. “*While the new constitution did not eliminate the Market, the Correa administration would relegate it by expanding the state’s reach as regulator, banker, insurer, stockholder, and entrepreneur*” (CANAGHAN, 2011). Seu governo elevou o gasto social, criando novos programas e expandindo os já existentes, e implementou reforma tributária de cunho redistributivo, o que tem diminuído os níveis de pobreza e desigualdade do país. Para Roberts (2014, p. 269) no entanto, pouco tem feito para atender aos interesses dos povos indígenas e originários, especialmente no que diz respeito à questão ambiental, abrindo uma série de novos conflitos sociais.

O governo de Correa é marcado, ademais, pelo modo populista como exerce sua liderança e pela relação ambígua e conflituosa que mantém junto à oposição e movimentos sociais (DE LA TORRE; PERUZZOTTI, 2008; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; FREIDENBERG, 2011; KALTWASSER, 2014). Correa mantém o controle da opinião pública com uma estratégia de “permanente campanha” (CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008) e o uso sistemático de mecanismos plebiscitários (LEVITSKY, ROBERTS, 2011). Com sua figura carismática, apela a uma relação direta com a população, cujo símbolo é a controvertida sabatina “*Enlaces Ciudadanos*”, na qual o presidente costumeiramente dirige ostensivas críticas aos movimentos sociais, à imprensa e à oposição política. O governo é, ainda, um dos principais anunciantes da televisão equatoriana. O estilo presidencial de Correa tem sido nomeado por esses autores de “Tecnopopulismo”, no qual se combinam componentes emotivos e tecnocráticos, sendo percebida a radicalização da confrontação com os movimentos sociais e o personalismo no uso do poder (BASABE-SERRANO; MARTÍNEZ, 2014)⁸³.

A despeito do projeto constitucional popular de 2008, o modo como Correa articula a relação entre o Estado e sociedade tem sido um dos principais pontos críticos de seu governo. Como nos adverte Roberts (2014), o populismo de Correa assumiu uma direção ainda mais polarizada, reconfigurando as tradicionais clivagens étnicas e regionais do país. O Equador tem sido considerado por analistas como um semidemocracia⁸⁴, devido às limitações impostas ao exercício dos direitos civis. O

⁸³ As características destacadas neste parágrafo serão discutidas de forma mais aprofundada no capítulo 5.

⁸⁴ Mainwaring e Pérez-Liñán (2005) definem como democracia todo o regime que, durante um determinado ano combina as seguintes características: (1) governo escolhido por meio de eleições livres e justas; (2) boas proteções às liberdades civis; (3) inclusão da maior parte da população adulta no conjunto de eleitores; e (4) não usurpação do domínio dos poderes eleitos pelos militares ou outros atores não eleitos. Caso um ou mais desses atributos sejam apenas parcialmente identificados, os

governo equatoriano atua de forma hostil aos movimentos sociais que criticam a gestão presidencial, encarando-as como “infantis” e obstáculos ao projeto da Revolução Cidadã⁸⁵. Para Conaghan (2011, p. 275), “*the government opted for a top-down approach aimed at co-opting grassroots organizations and marginalizing those that dared to defy president’s agenda*”.

Tal situação tem levado a identificação do governo equatoriano como um “autoritarismo competitivo” (LEVITSKY; WAY, 2002), que implica um permanente desrespeito às instituições políticas formais, à separação dos poderes do Estado e aos direitos políticos e sociais da população. Para Basabe-Serrano e Martínez (2014), no Equador, os espaços para o dissenso são cada vez menores. “*La ausencia de controles desde las instituciones de representación política y la situación de dependencia y sumisión del Poder Judicial viabilizan dicha forma de hacer política en el país*” (BASABE-SERRANO; MARTÍNEZ, 2014, p. 146). Nesse mesmo sentido, Freidenberg (2011) verificou a intensificação do processo de cooptação institucional dos poderes estatais pela Função Executiva, outorgando um forte poder ao Presidente com a construção de projeto de corte hegemônico, personalista e centralizador por parte de Rafael Correa.

O conceito de Guillermo O’Donnell de Democracia Delegativa, cunhado em 1991⁸⁶, também se mostra pertinente e atual para analisar o caso do Equador⁸⁷. As democracias delegativas teriam se originado das transições de terceira onda ocorridas

autores classificam o regime como semidemocrático. Se um desses atributos não é, de fato, identificado, nesse caso, são considerados como regime autoritários.

⁸⁵ A configuração de tal cenário considera não somente diferenças programáticas entre os movimentos sociais e o governo, mas também a baixa disponibilidade de Correa para levar adiante processos de interlocução política. Ramírez Gallegos (2010) fala de dois eixos de conflito: o primeiro envolve a indígenas, professores e estudantes universitários, relacionados às tentativas governamentais de descorporativização das instituições públicas, no marco de um discurso universalista e homogeneizante; o segundo refere-se ao padrão de desenvolvimento implementado por Correa, ainda que heterodoxo, se centra em formas convencionais de exploração dos recursos naturais, no que Svampa (2013) chama de “Consenso das *Commodities*”.

⁸⁶ O’DONNELL, Guillermo. Democracia Delegativa? Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1991.

⁸⁷ Para O’Donnell (1991, p. 31), “as democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o (ou, eventualmente, a, isto é, Corazón Aquino, Indira Ghandi e, em certa medida, Isabel Perón) que ganha uma eleição presidencial é autorizado a governar o país como lhe parecer conveniente e, na medida em que as relações de poder existentes permitam, até o final de seu mandato. O presidente é a encarnação da nação, o principal fiador do interesse nacional, o qual cabe a ele definir. O que ele faz no governo não precisa guardar nenhuma semelhança com o que ele disse ou prometeu durante a campanha eleitoral — ele foi autorizado a governar como achar conveniente. Como essa figura paternal tem de cuidar do conjunto da nação, é quase óbvio que sua sustentação não pode advir de um partido; sua base política tem de ser um movimento, a superação supostamente vibrante do facciosismo e dos conflitos que caracterizam os partidos. Tipicamente, os candidatos presidenciais vitoriosos nas democracias delegativas se apresentam como estando acima de todas as partes; isto é, dos partidos políticos e dos interesses organizados”.

no final do século XX, formatando regimes que conjugam práticas e instituições autoritárias com a existência efetiva de direitos, especialmente o de eleger ao próprio presidente. O presidente, nesse contexto, se torna “o alfa e o ômega” da política, dispensando o controle de instituições como o Legislativo e o Judiciário e de procedimentos como a prestação de contas. Essas democracias apresentariam déficits crônicos em seu processo de institucionalização, tais como se pode ver no caso analisado neste trabalho. A prática política que se seguiu no Equador após a promulgação de sua Constituição, em 2008, demonstra os limites impostos às expectativas criadas em torno do que está expresso no texto constitucional.

No campo da direita, a oposição à Correa encontra obstáculos para sua proeminência eleitoral. A opção dos principais agrupamentos de oposição tem sido a de negociar com o governo e não o confrontar diretamente, devido, principalmente, à fragilidade e fragmentação da burguesia e sua dependência em relação ao Estado (BOWEN, 2014). Em geral, suas críticas são realizadas menos em função de princípios ideológicos e mais na denúncia da concentração de poderes e diminuição da competitividade por parte do governo (MELÉNDEZ, 2014). Dessa forma, buscam se fortalecer no plano subnacional, também em uma perspectiva indentitária. Mas a difusão espacial com que a oposição tem alcançado as “*alcaldías*” e “*prefecturas*” as impedem de exercer maior controle nesses níveis para poder fazer frente à centralização de Correa (EATON, 2014). No campo da esquerda, sua oposição também se encontra fragmentada e com dificuldades de se reposicionar eleitoralmente diante da força que o Alianza PAIS possui atualmente.

O mandatário foi eleito novamente em 2013, com 57,2% dos votos, em um sistema partidário que, após a sua decomposição em 2002, tornou-se cada vez mais polarizado, sob forte dominância do AP. Como adversários, enfrentou a Gutierrez (PSP), Noboa (PRIAN) e Guillermo Lasso (CREO). Em abril de 2017, o Alianza PAIS voltou a vencer as eleições presidenciais, agora, com o binômio Lenín Moreno e Jorge Glas, dois vice-presidentes nos mandatos de Correa. O ex-mandatário optou por não se lançar candidato nessa eleição, embora tivesse, no ano anterior, aprovado uma emenda constitucional que permitia a reeleição indefinida de presidentes no país.

3.5. UM *OUTSIDER* COM MANDATO REFUNDACIONAL

Ironicamente, o fim da hegemonia neoliberal no Equador veio acompanhada de um populismo fortemente polarizado, que, embora tenha realizado o giro governamental à esquerda, o fez de forma descolada dos movimentos sociais, especialmente dos movimentos indígenas, que estiveram à frente das lutas contra o neoliberalismo durante as últimas décadas (ROBERTS, 2014). Se, por um lado, a Revolução Cidadã poderia configurar uma saída consistente e radical à esquerda, por outro lado, a opção de Correa pela construção de um caminho populista, com traços autoritários e de costas aos movimentos sociais coloca em cheque o caráter democrático de seu governo.

Correa surgiu em meio a um sistema partidário desestruturado, uma frágil institucionalidade democrática e a uma profunda crise de representação expressada pela forte rejeição dos cidadãos à classe política. Além disso, conformava o cenário os resultados sociais e econômicos do neoliberalismo e as vigorosas respostas da população às políticas de ajuste. Na América Latina, crises como essa são historicamente remediadas por lideranças personalistas *outliers*, por fora e críticas ao sistema, que aparecem como opções externas aos tradicionais partidos e atores políticos⁸⁸. No Equador, tal saída foi utilizada de forma sistêmica ao longo de sua história. Com Correa, no entanto, o populismo se viu ainda mais polarizado.

O giro à esquerda no Equador possui um elemento adicional, representado pelas demandas populares, especialmente dos povos indígenas e originários, por uma refundação do Estado. A proclamação pelo reconhecimento da plurinacionalidade ganhou voz, pela primeira vez no país, em 1990, nas mobilizações contra as políticas neoliberais de Rodrigo Borja e foi materializada somente em 2008, na nova Constituição equatoriana. A conformação institucional da plurinacionalidade, no entanto, representa um enorme desafio, especialmente quando confrontada com o personalismo de Correa.

Nesse cenário, diversos teóricos têm argumentado sobre a incidência histórica de um hiperpresidencialismo, caracterizado pela concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo, em desfavor do equilíbrio entre as funções do Estado. A

⁸⁸ Sobre esse tema, ver Mayorga (2006).

presença de presidentes hiperpoderosos, no entanto, não compõe o núcleo de qualquer democracia que busque ser participativa, reverberando em uma líder que menospreza o pluralismo e a participação política. A institucionalidade de um sistema político que não se constrói sobre o princípio da autonomia e do equilíbrio entre as funções do Estado pode debilitar sua própria institucionalidade democrática. Essa mesma dinâmica pode acabar por tornar inócua a transformação prometida pela Revolução Cidadã e, principalmente, aquela desejada pela população por meio da reforma constitucional.

4. IMPASSES NO CONSTITUCIONALISMO DECOLONIAL: O HIPERPRESIDENCIALISMO E A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO EQUADOR

Conforme demonstramos no capítulo anterior, desde o final do século XX e, sobretudo, nos primeiros anos do século XXI, diversos países da América Latina assistiram a importantes processos de mudanças políticas, sociais, econômicas e culturais, protagonizados pela própria população, especialmente, pelos grupos tradicionalmente excluídos e marginalizados em todas essas dimensões, como os povos indígenas e originários, que culminaram na positivação de novos e antigos direitos, por meio de processos constituintes democráticos. Como resultado, assistiu-se ao surgimento do Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina, formado por diversas cartas constitucionais cuja característica central é a ampliação dos mecanismos de participação política. De forma mais destacada, as novas constituições do Equador, de 2008, e da Bolívia, de 2009, representam casos emblemáticos das transformações vivenciadas na região durante as últimas décadas, devido às importantes inovações apresentadas em seus textos e suas contribuições para o projeto decolonial, sustentadas pelo direito à autodeterminação e pela refundação do próprio conceito de Estado. Essas duas constituições fazem parte do que nomeamos de o “Constitucionalismo Decolonial Latino-Americano”.

Embora essas novas experiências constitucionais na América Latina ofereçam caminhos e possibilidades para a construção de um modelo democrático mais avançado em termos de participação política e controle do Estado pela população, elas também estão carregadas de limites e contradições, que colocam em risco as próprias conquistas do poder constituinte nesses países. Nesse sentido, ao analisar os textos constitucionais promulgados no marco do Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina, especialmente o caso equatoriano, diversos autores (TORRES, 2009, TRUJILLO, 2009, GARGARELLA, 2010; 2014, GRIJALVA, 2011) têm argumentado acerca da manutenção de um modelo de organização dos poderes políticos comumente associado, de forma generalizada, ao contexto da região: o “hiperpresidencialismo”.

Chama a atenção, no entanto, o fato de que, ao se analisar os movimentos sociais e demandas que culminaram nos processos constituintes desses países, percebe-se o predomínio de uma perspectiva que preconiza uma maior distribuição

do poder e sua alocação no seio da própria sociedade. Tais demandas levaram, inclusive, à ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população. A *Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (CONAIE), por exemplo, uma das mais importantes organizações que demandaram a realização da Assembleia Constituinte equatoriana de 2007-2008, afirmou, em sua proposta constitucional, a posição de que “*la soberanía popular debe ejercerse por una pluralidad de mecanismos democráticos*” (CONAIE, 2007a, p. 7), na qual a participação política é fundamental “*en la definición de las políticas públicas, en la conformación de los órganos del poder público y en el control social de las autoridades*” (*ibid*, p. 5).

A partir do exemplo acima, pode-se argumentar a existência de um forte reclamo social em torno da democratização do Estado, baseado na necessidade de que a sociedade ocupasse um papel de maior protagonismo nos processos políticos de seu país, o que reverberou no desenho constitucional aprovado. Partindo desse entendimento, têm-se, portanto, que as novas constituições surgiram apoiadas em uma perspectiva inicialmente contrária a um sistema de concentração de poderes. No entanto, se tomamos em consideração a afirmação apresentada anteriormente, de que essas constituições mantiveram ou mesmo reforçaram um modelo de organização de poderes hiperpresidencialista, temos a conformação de um quadro paradoxal, no qual, de um lado, há maior concentração de poderes nas mãos dos presidentes e, de outro, a ampliação dos mecanismos de participação política, entendidos como uma forma de dispersão de poderes.

Essa tendência mais geral do Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina tem sido observada de forma mais contundente no caso equatoriano. Em termos de inovação democrática, sua nova Constituição garante importante espaço à participação política, apresentando formas de democracia direta, com a possibilidade de criação, reforma ou revogação de normas legais; previsão de audiências públicas, assembleias, conselhos populares e consultivos, observatórios e mecanismos de investigação e controle da administração pública; bem como formas de representação nos processos legislativos e nas seções dos governos autônomos. Além disso, uma das mais destacadas inovações dessa Constituição está na definição de uma quarta

função do Estado, a de Transparência e Controle Social⁸⁹, que propõe um novo status e *locus* para a participação, que passa agora a atuar de dentro do próprio aparelho do Estado.

Por sua vez, a Constituição do Equador também apresenta mecanismos de concentração do poder nas mãos do chefe da Função Executiva, entre os quais estão os de iniciativa legislativa, inclusive com a possibilidade de trâmite em regime de urgência com promulgação automática em forma de decreto-lei quando não analisado pela Assembleia Nacional; iniciativa exclusiva em matérias que aumentem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a divisão político administrativa do País; poderes de veto; elaboração do Orçamento Geral do Estado; e convocação extraordinária da Assembleia Nacional, com controle de sua agenda. Além disso, algumas modificações constitucionais realizadas após a promulgação da Constituição garantiram ao Presidente a preponderância na indicação dos membros do Conselho de Magistratura e do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, instituições pertencentes a outras funções do Estado, que possuem grande importância dentro do ordenamento Constitucional.

Nesta seção, pretendemos aprofundar a investigação acerca do aparente paradoxo existente entre o hiperpresidencialismo e a ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população, promovidos dentro do marco da nova Constituição do Equador de 2008. Tal análise, tem como pano de fundo a resposta à questão principal levada a cabo por este trabalho, qual seja: os avanços obtidos pela Constituição do Equador de 2008, em termos da ampliação da participação política e controle do Estado pela população, estão comprometidos pela manutenção ou reforço da concentração de poderes na figura do presidente?

⁸⁹ A Função de Transparência e Controle Social é formada pelas seguintes instituições: Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, a Defensoria do Povo, a Controladoria Geral do Estado e superintendências (organismos técnicos de vigilância, auditoria, intervenção e controle das atividades e dos serviços prestados por entidades públicas e privadas).

4.1. DISTRIBUIÇÃO DE PODERES E CONTROLE DA AGENDA POLÍTICA

Os estudos do campo da teoria institucional sobre governos concentraram sua atenção na comparação entre os sistemas presidencialista e parlamentarista. Esses trabalhos estiveram orientados por análises macro institucionais, de caráter normativo, que acentuavam os efeitos de diferentes engenharias institucionais sobre o processo decisório, os resultados políticos e a estabilidade democrática. As instituições conformariam, segundo esses trabalhos, o arranjo sobre o qual se representariam os interesses dos atores políticos, que, de acordo com suas características e lógicas próprias de funcionamento, determinam resultados específicos às ações desses atores, levando a uma inevitável “política de escolha estrutural” (MOE, 1990). O resultado de tal escolha delineia uma forma institucional de fazer política, que possui a sua própria dinâmica e opera como um código genético que programa os tipos de burocracias, as estruturas de liderança, os arranjos de pessoal e outras propriedades que compõem os governos (MOE; CALDWELL, 1994).

Nesse campo de estudos, uma das teses de maior repercussão no contexto latino-americano foi aquela formulada por Linz (1994), segundo a qual a democracia não seria compatível com o presidencialismo, já que este teria menor probabilidade de proporcionar estabilidade aos regimes se comparado ao parlamentarismo⁹⁰. A crítica do autor baseava na própria estrutura de *accountability* e na rigidez desse sistema, que dificultaria a formação de consensos e estimularia o surgimento de partidos fracos e governos mais personalistas e fragmentados. No entanto, à despeito da grande propagação das descobertas de Linz, novas perspectivas reconfiguraram o debate acerca do presidencialismo, demonstrando a possibilidade de se estabelecer governos democráticos estáveis mesmo operando dentro do regime presidencialista. Ao contrário das previsões do autor, a introdução de determinadas instituições ao presidencialismo tornava possível a governabilidade da(o) presidenta(e), inclusive

⁹⁰ Mainwaring e Shugart (1993) sintetizam o argumento de Linz em quatro pontos: (1) no presidencialismo, o presidente e a assembleia têm reivindicações concorrentes à legitimidade, dificultando a resolução de disputas de interesses entre esses atores; (2) o mandato fixo do presidente introduz uma rigidez que é menos favorável à democracia do que a flexibilidade oferecida pelos sistemas parlamentaristas, já que os governos são eleitos para um período de governo fixo; (3) o presidencialismo tem uma lógica do tipo "o vencedor leva tudo" que é desfavorável à estabilidade democrática; e (4) o "estilo presidencialista de política" é menos propício à democracia do que o estilo parlamentarista, levando-os a serem, ao mesmo tempo, chefes de Governo e de Estado, papéis que, por vezes, podem entrar em conflito.

fazendo com que ele se assemelhasse à lógica de funcionamento do parlamentarismo, como argumentado por Colomer e Negretto (2005) acerca do presidencialismo de coalizão latino-americano.

A partir de então, o debate que se estabeleceu nessa literatura institucional esteve focado não mais na sobrevivência da democracia, mas sim nos efeitos de instituições e mecanismos específicos nos diferentes sistemas de governo. Nessa agenda, a existência de um *trade-off* entre governabilidade e *accountability* tem merecido destaque na comparação de arranjos institucionais (CAREY, 2014). Para Lijphart (2008), esse dilema coloca a escolha estrutural dos atores entre dois polos: o modelo majoritário, em que há o predomínio do Poder Executivo, e o modelo consensual, caracterizado por relações mais equilibradas entre os poderes Executivo e Legislativo. Entre eles, haveria uma variedade de formas em que se organizaria o poder em uma democracia, indo do completo equilíbrio ao sério desequilíbrio, em que cada sistema teria suas próprias vantagens e desvantagens. Segundo essa análise, o sistema presidencialista teria, simultaneamente, duas fontes de legitimidade do poder, a do Executivo e do Legislativo, favorecendo a existência de mecanismos de “*checks and balances*” e uma maior responsividade do governo: mais democrático, porque o Executivo é eleito diretamente; mais estável, por que possui um mandato fixo; e mais protetivo dos interesses das minorias, porque seu poder é mais limitado (LIJPHART, 2008; MOE; CALDWELL, 1994).

Chaisty, Cheeseman e Power (2014), por sua vez, analisam a construção de coalizões legislativas pelo presidente na América Latina, na África Subsaariana e nos países da antiga União Soviética, demonstrando que os presidentes utilizam de um conjunto de ferramentas, ou como os autores denominam, do “*Executive Toolbox*”, para ampliar a sua governabilidade. Segundo eles, mesmo comportando-se de forma assemelhada ao parlamentarismo, o presidencialismo de coalizão ainda apresenta distinções significativas em relação ao primeiro sistema e, portanto, os presidentes necessitam utilizar de ferramentas institucionais formais e informais para facilitar o processamento de seus interesses nesse arranjo. Esse conjunto é formado por cinco ferramentas – poder de agenda, prerrogativas orçamentárias, administração de gabinetes, poderes partidários e instituições informais – às quais os presidentes recorrem, tipicamente, a mais de uma delas ao mesmo tempo (“*presidential toolkit*”).

Os estudos sobre os governos, a partir dessa lógica, passaram a reconhecer a existência não de um sistema parlamentarista e outro presidencialista, mas sim de

parlamentarismos e presidencialismos (SHUGART; CAREY, 1992). Em relação a esses últimos, Shugart e Carey (1992) distinguem três tipos de sistemas presidenciais: o presidencialismo puro, tendo como exemplo típico os Estados Unidos; o sistema *premier-presidential* ou semipresidencialismo, cujo presidente eleito por voto popular tem seu gabinete sujeito à confiança do parlamento, como pode ser classificado o caso da França; e o sistema *president-parliamentary*, no qual o presidente popularmente eleito tem o poder de nomear e destituir seu gabinete, pode dissolver o parlamento e/ou legislar.

Para essas(es) autoras(es), as críticas realizadas por Linz se aplicariam somente às presidências com amplos poderes legislativos, em que os conflitos teriam menor espaço para serem ajustados, já que presidentes teriam maiores incentivos para agir unilateralmente, sem negociar com o Legislativo⁹¹. Tal situação levaria a um quadro mais conflituoso, tendo em vista a suposição de que os poderes do presidente são utilizados contra a maioria parlamentar, uma vez que são determinados pelas próprias constituições. Shugart e Carey (1992) argumentam ainda que, em contextos de presidentes fracos, as lideranças partidárias possuem maiores incentivos para exercer controle sobre os membros de seus partidos, gerando, assim, partidos mais programáticos. Para eles, o “segredo da ineficiência” é, pois, a combinação de presidência forte com partidos fracos.

Cox e Morgenstern (2002) também elaboraram uma tipologia do presidencialismo latino-americano, tendo em vista a participação direta do presidente no processo legislativo. Essa tipologia leva em consideração o nível de apoio partidário que o Poder Executivo tem no Legislativo, bem como as estratégias dos presidentes e as “reações” dos parlamentares. São quatro classificações: (1) presidente imperial-Legislativo recalcitrante; (2) presidente nacionalmente orientado-Legislativo paroquial; (3) presidente de coalizão-Legislativo viável; e (4) presidente dominante-Legislativo subserviente. Os governos de tipo 1 e 4 são os que mais nos interessam neste trabalho⁹². O primeiro tipo é formado por governos minoritários, que

⁹¹ Por outro lado, “o presidencialismo com Congresso forte contém um princípio democrático para a resolução de conflitos entre poderes: o princípio de que a assembleia prevalece, sujeita a um compromisso com o presidente” (SHUGART; CAREY, 1992, p. 165).

⁹² “Os dois tipos intermediários (2 e 3) referem-se a presidentes que contam com apoio médio no Legislativo e, por essa razão, procuram negociar o curso das políticas. O que diferencia esses dois tipos são as moedas de troca utilizadas na barganha pelo apoio parlamentar: benefícios particularistas (patronagem e *pork*) posições ministeriais; concessões sobre políticas e poderes de agenda” (FIGUEIREDO, 2008, p.14).

enfrentam maiorias hostis no parlamento, adotando estratégias de ação unilateral a partir de seus poderes constitucionais. Já os governos de tipo 4 são formados por presidentes dominantes, que ditam as regras e as políticas frente a parlamentos subservientes.

As obras de Shugart e Carey (1992) e de Cox e Morgenstern (2002) sugerem que os poderes de agenda de que o presidente dispõe, ao invés de reforçar padrões conflitivos de relação entre o Executivo e o Legislativo, podem facilitar a coordenação dos parlamentares pelo presidente, mesmo aqueles que contam com maioria no parlamento, especialmente em governos de coalizão. A partir desses estudos, uma série de trabalhos passaram a analisar a influência do presidente sobre a agenda pública, especialmente na produção legislativa do parlamento. Ao passar de uma abordagem “pessoal”, que vê a(o) presidenta(e) como um indivíduo cujas habilidades, personalidades e experiências moldam o seu sucesso no gabinete⁹³, incrementaram-se os estudos que focavam no fortalecimento institucional da presidência. Para essas(es) autoras(es), a característica da moderna presidência é a sua capacidade para tomar ações unilateralmente. Muitos desses estudos se interessaram no uso de vetos e nos poderes de *agenda-setting* para explicar diferentes dinâmicas e performances do Executivo.

Na América Latina, diversas(os) autoras(es) argumentam que os presidentes são os atores políticos mais fortes, por contarem com um amplo leque de poderes para aumentar a sua governabilidade, tais como poderes de veto e decreto com força de lei (SAIEGH, 2009). Além disso, o caso da região se diferencia dos demais, sobretudo do caso clássico estadunidense, devido à composição dos governos, geralmente fragmentados em coalizões multipartidárias. As análises realizadas sobre esse aspecto jogam luz sobre o “*toolbox*” utilizado pelos presidentes para construir suas maiorias legislativas (RAILE; PEREIRA; POWER, 2011), seja por meio de poderes de agenda, *pork barrel*, nomeações ministeriais ou o desenho da presidência institucional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; AMORIM NETO, 2000; ALTMAN, 2000; MARTINEZ GALLARDO, 2012; INÁCIO; LLANOS, 2014).

Existe, ainda, uma forte literatura focada no processo de formulação legislativa do presidente, centrada nas condições em que esse ator utiliza de meios ordinários

⁹³ Essa abordagem, focada nas qualidades pessoais do ocupante do gabinete – em suas habilidades, temperamento e experiência, pode ser exemplificada pela frase de Richard Neustadt (1960), segundo a qual “*presidencial power is the power to persuade*”.

(estatutários) e extraordinários (não-estatutários) para desenvolver iniciativas de lei (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS 2003; NEGRETTO, 2004; PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2005). Para Cox e McCubbins (2005, p. 9), por exemplo, os poderes de agenda são cartelizados na presença e pela maioria legislativa, isto é, "*even though voting power in democratic legislatures is everywhere equal, proposal and veto power are everywhere unequal*"⁹⁴. Para os autores, em relação aos poderes de agenda, haveria um *trade-off* entre o aumento do poder de veto, e, com isso, maiores custos de negociação, e o aumento do poder de realizar propostas, gerando maiores externalidades decorrentes das decisões realizadas.

Nesse sentido, são promissores os estudos que analisam o poder de agenda a partir de uma perspectiva relacional, buscando problematizar a distribuição de poderes entre o Legislativo e o Executivo. Saiegh (2009) sugere que o sucesso legislativo do presidente é originado tanto de seu poder de agenda quanto do controle de uma maioria legislativa, seja por meio do apoio partidário disciplinado ou de uma coalizão majoritária. O autor argumenta "*that uncertainty about legislators' voting behavior is the key factor that shapes the capacity of chief executives to successfully enact policy changes through acts of government that carry the force of law by winning legislative majorities*" (SAIEGH, 2009, p. 1344). Segundo ele, a compreensão da relação entre o Executivo e o Legislativo deve considerar a existência de informações incompletas como parte da análise, tendo em vista, inclusive, que as taxas de aprovação legislativa dos presidentes podem variar muito entre países e, mesmo, ao longo do tempo em cada um deles.

Da mesma forma, Diermeier e Vlaicu (2009) argumentam que diferenças nas taxas de sucesso legislativa⁹⁵ do presidente decorrem de diferenças no nível de incerteza que o chefe do Executivo possui em relação aos legisladores e não de seu poder. Por sua vez, outros autores enfatizam o papel dos partidos, seja estruturando

⁹⁴ "*The agenda is cartelized when: (1) special agenda-setting powers are formally delegated to various offices, such as committee chairs, the speakership, and the Rules Committee; (2) the majority party's members secure most of these offices, so that "agenda-setting services" can be procured only from members of the procedural cartel, just as certain kinds of economic services or goods can be procured only from the relevant economic cartel; and (3) the majority party's "senior partners," who hold these agenda-setting offices, act according to a minimal fiduciary standard – namely, that they do not use their official powers to push legislation that would pass on the floor against the wishes of most in their party*" (COX; MCCUBBINS, 2005, p. 9).

⁹⁵ Segundo eles, "*a legislative success rate is the frequency with which bills proposed or endorsed by the executive government are passed by the legislature in a given legislative session*" (DIERMEIER; VLAICU, 2009, p. 2).

o processo legislativo, por meio do controle da agenda no parlamento e da organização de seus legisladores (e.g., COX; MCCUBBINS, 2005; ROHDE, 2013), ou na obtenção de cargos e recursos (e.g., JENKINS e MONROE, 2012). Por fim, Moe e Howell (1999) demonstram como o uso das prerrogativas são aceitos pelo Poder Legislativo e Judiciário devido a razões enraizadas na natureza dessas instituições ⁹⁶. Em outras palavras, essa literatura sustenta que Executivo e Legislativo possuem preferências e estratégias diferentes, e que, portanto, faz-se necessário analisar os incentivos institucionais existentes para que ambos os poderes possam colaborar entre si. No entanto, nem por isso afirmam a existência de uma agenda do Executivo diferente daquela proveniente do Legislativo, mas sim, uma agenda de maioria, organizada no eixo Executivo-Legislativo.

4.2. HIPERPRESIDENCIALISMO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA: UMA DISPUTA NO INTERIOR DA SALA DE MÁQUINAS

A história constitucional e política da América Latina está associada a um forte predomínio do Executivo frente aos demais poderes do Estado. A necessidade de se alcançar determinados fins políticos, bem como os conflitos examinados acima, entre os poderes Executivo e Legislativo para a conformação e implementação de agendas, sustentaram a necessidade de um desenho institucional no qual se garantisse maior poder decisório a determinados grupos, governabilidade para o sistema político e menores riscos à democracia. Uma das saídas mais comuns para esse dilema foi fazer com que a(o) presidenta(e) assumisse uma função ainda mais central no quadro do presidencialismo regional. As(os) legisladoras(es) constituintes optaram, assim, por delegar autoridade à(ao) presidenta(e) a partir de um conjunto de mecanismos de governo, entre os quais estão a capacidade legislativa e os poderes de emergência,

⁹⁶ Analisando o caso estadunidense, os autores argumentam que os poderes presidenciais para ação unilateral constituem uma força na política estadunidense porque eles não estão especificados na Constituição. Em contraste aos poderes de veto, nomeação, por exemplo, eles derivam sua força e resiliência da ambiguidade do contrato. Eles também argumentam que os presidentes possuem incentivos para pressionar essa ambiguidade implacavelmente, estrategicamente e com moderação, para expandir os seus poderes, e que nem o Congresso nem a corte são propensas a pará-lo. O congresso, devido aos problemas de ação coletiva torná-lo ineficaz e sujeito à manipulação. Já a Suprema Corte é capaz de tomar medidas contra os presidentes, mas é improvável que o façam a maior parte do tempo, e de fato possui incentivos para ser simpática (MOE; HOWELL, 1999).

de veto e de decreto, que, em alguns casos, chegaram a conformar presidentes hiperpoderosos.

Diante desse quadro, diversas(os) teóricas(os) (O'DONNELL, 1990; NINO, 1993; CAVAROZZI, 2002; GARGARELLA, 2010; 2014) têm argumentado sobre a incidência histórica do hiperpresidencialismo na América Latina. O apelo para que a(o) presidenta(e) assumisse a condução da política nacional e tivesse fortalecida sua capacidade de legislar pode ser encontrada, inclusive, nos escritos de Simón Bolívar, ideário das primeiras constituições elaboradas no continente, após a independência política de seus países. Em uma passagem, Bolívar defende:

abandonemos as formas federais que não nos convém, abandonemos o triunvirato do poder executivo e, concentrando-o em um presidente, confiemos-lhe a autoridade suficiente para que consiga se manter lutando contra os inconvenientes anexos a nossa recente situação, ao estado de guerra que sofremos, e à espécie dos inimigos externos e domésticos, contra quem teremos longo tempo para combater (...) (BOLÍVAR, 1986, p. 110).

Para Gargarella (2010; 2014), embora o constitucionalismo latino-americano tenha sido marcado pela diversidade de projetos políticos que disputavam o controle das constituições, nenhum deles foi capaz de superar o legado do hiperpresidencialismo na região e, com distintos objetivos, mantiveram amplos poderes destinados ao uso da(o) presidenta(e). Por esse motivo, o autor argumenta que a existência de legisladoras(es) constituintes com pouca vocação ou enormes dificuldades para ingressar na “sala de máquinas” da Constituição tem sido um paradigma comum em toda a América Latina. Sala de máquinas é a metáfora utilizada pelo autor para referir-se à seção orgânica do texto constitucional, a qual define a estrutura e a organização do poder político de um país. O autor chama a atenção para a necessidade de que o desenho institucional previsto na Constituição seja adequado ao exercício dos direitos garantidos em sua seção dogmática, o que segundo ele não tem se observado no Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina e, especialmente, na Constituição equatoriana de 2008.

Ainda de acordo com Gargarella (2010; 2014), inicialmente, foram as correntes conservadoras que, baseadas na defesa de uma concepção de bem própria – o perfeccionismo moral – e no elitismo político, defenderam a concentração da autoridade e um presidencialismo forte. Tais grupos obtiveram supremacia na redação das constituições latino-americanas entre 1810 a 1850, o que fez com que suas

propostas se solidificassem no ordenamento jurídico dos Estados da região. “*Dichos instrumentos incluyeron las facultades extraordinarias, los poderes de emergencia, variaciones del ‘Poder Moderador’ de Constant*⁹⁷, intentos varios que, en una mayoría de los casos, vinieron a convertir al Ejecutivo en un ‘rey sin corona’” (*ibid*, p. 34). Por isso mesmo, muitas das mudanças constitucionais promovidas no período parecem ter permanecido como “letra morta”, sem grande efetividade, já que a autoridade se encarnava na própria pessoa da(o) governante, que tendia a se colocar por cima das leis e da própria Constituição (SAFFORD, 1991).

O discurso de desconfiança política frente à ativação da cidadania teve como argumentação “*la necesidad de asegurar el orden y la estabilidad políticas; el temor frente a la anarquía; las prevenciones frente a la participación de las mayorías en política; la crítica frente a las abstracciones y las teorías foráneas, ajenas a la propia realidad*”. (GARGARELLA, 2010, p. 96). Segundo Botana (1996), para parte da elite latino-americana, deveria-se transitar “*de la soberanía del pueblo a la soberanía de la razón*”. Para a autora,

se forjaba una nueva soberanía que no tomaba tanto en cuenta el riguroso criterio de separación de poderes propuesto por Constant sino la urgente necesidad de dar a luz un ‘citoyen capacitare’, munido de los atributos convenientes (tradición, privilegios adquiridos, propiedad y educación) para conservar el orden constituido (BOTANA, 1996, p. 33).

Após 1850, a supremacia conservadora deu espaço a um longo período de alianças no constitucionalismo latino-americano, que tenderam a atenuar a implementação das concepções políticas desse grupo. A aliança entre conservadores e liberais foi a de maior impacto no contexto regional. Os grupos liberais defendiam a ampliação das liberdades individuais, basicamente, a partir de dois compromissos: equilibrar o poder, por meio de um sistema de freios e contrapesos, e assegurar a neutralidade moral do Estado, defendendo o direito de cada indivíduo eleger livremente o modo como quiser viver sua vida. No entanto, o efetivo equilíbrio de poderes não teve lugar nas constituições promulgadas pela aliança liberal-conservadora, e a criação de um sistema de freios e contrapesos se deu em visível desequilíbrio em favor da(o) president(a)e).

⁹⁷ Ver BARBOSA, Silvana Mota. “A Sphinge Monárquica: o poder moderador e a política imperial”. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2001.

Em relação à garantia de direitos, as constituições promovidas pela aliança liberal-conservadora estavam fundamentadas na defesa de direitos civis, especialmente o direito de propriedade. No entanto, “*ambas concibieran a los derechos políticos como derechos reservados para unos pocos*” (GARGARELLA, 2010, p. 50), o que, na prática, representava a marginalização das parcelas mais numerosas da população. Conforme a formulação apresentada por Alberdi (1920, p. 64-65), as liberdades civis deviam ser distribuídas amplamente entre todos os indivíduos, enquanto as liberdades políticas deveriam ser limitadas e “*distribuidas con cuidado, lentamente y a lo largo del tiempo*”. Essa fórmula de liberdades civis ampliadas e liberdades políticas restringidas representou a base do acordo entre os dois grupos políticos mais influentes na região durante esse período, capazes de produzir constituições bastante estáveis e permitir o enraizamento de suas instituições na tradição jurídica da região⁹⁸.

Desde o começo do século XX, por sua vez, a aliança entre liberais e conservadores, entrou em crise, e importantes acontecimentos acabaram por transformar a ordem constitucional vigente até o momento na região. A crise econômica mundial de 1929 provocou a alteração da base econômica do continente. Além disso, a neutralidade do Estado passa a ser questionada, impulsionando um maior intervencionismo na economia. A Segunda Guerra Mundial, que impacta fortemente os mercados consumidores e fornecedores dos países latino-americanos, marca o início do processo de substituição das importações, destinado a cobrir o déficit de produtos manufaturados que as economias centrais não podiam mais produzir. Esse novo modelo econômico seria importante, ademais, para a criação da classe trabalhadora industrial, que terminaria por transformar as bases sociais, aliado, ainda, a um impulso imigratório, que provocou a chegada de massas populares mais politizadas. Frente a esse novo contexto, as respostas dadas pelo constitucionalismo latino-americano oscilaram entre o liberalismo constitucional e a ditadura (HELPERÍN DONGHI, 2007, p. 379-380).

Basicamente, quatro saídas foram desenvolvidas à época: a *saída autoritária*, orientada a reinstalar a política de “ordem e progresso” dos conservadores e liberais

⁹⁸ Ressaltamos nossa posição de que, embora esse tenha sido o pensamento dominante e mais bem consolidado em constituições promulgadas nesse período, existiram importantes núcleos de oposição a essa aliança.

de modo mais extremo, com o uso da violência⁹⁹; a *saída populista*, que procurou garantir o desenvolvimento com paz social, por meio de acordos entre trabalhadoras(es) e empregadoras(es), mediados pelo Estado¹⁰⁰; a *saída do “pacto democrático excludente”*, preocupado em garantir a estabilidade política, repartindo o poder entre as forças então dominantes e excluindo as forças de desafio provenientes da esquerda¹⁰¹; e a *saída socialista*, destinada a assegurar o triunfo dos setores politicamente excluídos e economicamente marginalizados¹⁰² (*ibid*, 2010).

Em meio a tamanha turbulência e diante de níveis cada vez mais elevados de pobreza e desigualdade, o período foi marcado pela efervescência de movimentos de protesto social. Nesse momento, é que a esquerda política latino-americana também marca o início de sua trajetória pela via eleitoral, sobretudo pela proliferação de partidos socialistas e a aparição de diversos grupos anarquistas, comunistas, pacifistas e reclamos indigenistas e de esquerda mais radical, desafiando as autoridades públicas estabelecidas. Diante desse novo contexto, a alternativa por anexar parte das demandas desses novos atores, sintetizadas na forma de direitos sociais, foi realizada à custa de uma estrutura de poder ainda bastante alheia ao conjunto da sociedade (GARGARELLA, 2010; 2014). Essa alteração tinha como objetivo favorecer à construção e preservação de uma cidadania politicamente pouco ativa e capaz de ameaçar a existente estrutura distributiva da propriedade, com a manutenção de um presidencialismo forte.

Por sua vez, Cavarozzi (2002) destaca um momento muito importante para a tradição do hiperpresidencialismo latino-americano, a década de 1980, aparecendo como uma resposta à desordem política e à impotência do Estado, a partir da reconcentração da autoridade no ocupante do Poder Executivo, sem configurar uma

⁹⁹ *La primera y más persistente respuesta que el poder vigente ofreció, frente a la crisis, [...] que se manifestó en ocasiones a través de gobiernos democráticos decididos a limitar libertades personales por medio de la adopción de medidas de emergencia, y más comúnmente a través de golpes de estado, que vinieron a poner fin a los gobiernos democráticamente electos* (GARGARELLA, 2010, p. 164).

¹⁰⁰ Nesse sentido, merecem destaque os governos de Getúlio Vargas, no Brasil, e Juan Domingo Perón, na Argentina (Ver Laclau, 2006a e 2006b). Essas experiências estiveram marcadas “*en su apuesta [...] por el Estado regulador e industrialista; en su anti-izquierdismo; en su nacionalismo; en el apoyo que buscan en los trabajadores industriales; en su orientación personalista; en su afán de apoyarse en masas de trabajadores movilizadas; en su pretensión de sentar juntos, en la misma mesa de negociación, a los ‘grandes intereses’ de la Nación, incluyendo de modo protagónico al empresariado nacional, a los sindicatos, y al propio Estado*” (GARGARELLA, 2010, p. 170).

¹⁰¹ Destacam-se as experiências do “Pacto de Punto Fijo”, na Venezuela, e do “Pacto del Frente Nacional”, na Colômbia.

¹⁰² Suas principais referências podem ser ilustradas pela Revolução Cubana, encabeçada por Fidel Castro, e pela vitória eleitoral de Salvador Allende, no Chile, que tem peso considerável sobre os passos dados pela esquerda latino-americana desde então.

regressão autoritária em sentido estrito. Para o autor, “*bajo el hiperpresidencialismo se recreó un espacio para el ejercicio efectivo de la acción de gobierno, espacio que había sido total o parcialmente arrasado por fenómenos como la hiperinflación y la violencia política y social*” (CAVAROZZI, 2002, p. 137). No final do século, por sua vez, as políticas neoliberais também demandaram de lideranças hiperpoderosas, capazes de implementar e sustentar os programas de ajuste estrutural estabelecidos desde o norte global.

A situação de crise econômica, política e social gerada a partir da aplicação de políticas e programas neoliberais levou, em um novo ciclo, à reivindicação pelo reestabelecimento da autoridade presidencial forte e pelo retorno de políticas de caráter popular e social. Dessa forma, ao final do século XX, a região assistiria a uma articulação entre a esquerda latino-americana e o hiperpresidencialismo, entendido como meio necessário para romper com os interesses de grupos fortes e consolidados na América Latina, que buscavam impedir a expansão da participação popular (NINO, 1993; GARGARELLA, 2010; 2014).

Por un lado, la llegada de tales programas, directamente, acompañó o impulso cambios a nivel constitucional, dirigidos a facilitar la aplicación de las reformas del caso. Por otro lado, la crisis social generada por la aplicación de aquellos programas también produjo consecuencias constitucionales fundamentales. [...] Por una parte, que las situaciones de crisis social generada por las reformas llevaron a que muchos volvieron a reclamar el restablecimiento de una autoridad presidencial ‘fuerte’. Por otra parte, [...] tales crisis dieron marco al nacimiento de un constitucionalismo de carácter popular y social, ambicioso como pocas veces. (GARGARELLA, 2010, p. 213-214).

Dessa forma, as(os) autoras(es) analisadas(os) destacam que o hiperpresidencialismo foi a forma de organização dos poderes predominante durante os mais de 200 anos de constitucionalismo latino-americano, sendo aplicados por legisladoras(es) constituintes associados a diferentes grupos políticos e orientados a atender distintos objetivos. O termo “hiperpresidencialismo” é utilizado aqui para designar um desenho constitucional caracterizado pela concentração de poderes nas mãos do chefe do Executivo, em desfavor do equilíbrio entre as funções do Estado e como limite ao exercício pleno dos direitos políticos por parte da população, especialmente no que concerne à participação política. Esse fenômeno, portanto, é um importante marco da história e do legado constitucional da América Latina, ainda hoje arraigado em nossos ordenamentos jurídico-político. No entanto, também está

profundamente associado a déficits democráticos, notadamente quando tomada a concepção liberal de democracia, marcado pela atenuação da separação entre os poderes.

Essa literatura também destaca os riscos que o hiperpresidencialismo proporciona à efetivação das propostas de ampliação da participação política. Para Gargarella (2010; 2014), presidentes com poderes fortes, racionalmente, tendem a não aceitar recortes sobre o seu próprio poder. Rodrigo Uprimmy (2011), por sua vez, afirma que a combinação de hiperpresidencialismo e mecanismos de democracia participativa podem gerar uma espécie de “cesarismo democrático”¹⁰³, contrário às instituições de participação política. Já Miguel Carbonell (2010) destaca o risco de se confiar em líderes messiânicos e carismáticos, diante da história autoritária da América Latina, podendo romper com as bases do Constitucionalismo “democrático”. Brandão (2015), por fim, destaca que a presença de presidentes hiperpoderosos não compõe o núcleo de qualquer democracia que busque ser participativa, reverberando em um líder que menospreza o pluralismo e a participação política.

O conceito de Guillermo O’Donnell de Democracia Delegativa, cunhado em 1991, também se mostra pertinente e atual para estudar o presidencialismo latino-americano. As democracias delegativas teriam se originado das transições de terceira onda ocorridas no final do século XX, formatando regimes que conjugam práticas e instituições autoritárias com a existência de determinados direitos, tais como o de eleger à(ao) própria(o) presidenta(e). Essas democracias apresentariam déficits crônicos em suas instituições, decorrentes do excesso de força presidencial, que se expressaria por meio de formas não democráticas de exercício do poder.

Outras(os) autoras(es) destacam, ainda, a presença de governos populistas no contexto latino-americano (DE LA TORRE; PERUZZOTTI, 2008; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; FREIDENBERG, 2011; LACLAU, 2013). Sob esse conceito, encontram-se os governos cuja legitimidade está baseada não no respeito às instituições, mas na mobilização política direta entre governantas(es) e governadas(os), gerando posições e identidades fortes, que dividem a sociedade entre o povo, encarnado na figura da liderança política, de um lado, e uma imagem construída dos inimigos da pátria, do outro (DE LA TORRE; PERUZZOTTI, 2008). O

¹⁰³ O termo Cesarismo Democrático é utilizado para designar um sistema de governo centrado na autoridade suprema de um chefe militar, a quem se atribui elevada fé em sua capacidade pessoal e características heroicas. Mais sobre o tema pode ser encontrado em Lanz (1991).

forte personalismo, a centralização e a radicalização desse tipo de governo elevam o poder da(o) presidenta(e) no contexto político, que passa a jogar um papel ainda mais central na condução do país.

Importante destacar que, embora o populismo latino-americano tenha como característica a incorporação de setores sociais até então excluídos da política, como o caso dos trabalhadores no início do século XX, tal inclusão não é acompanhada do respeito às normas e procedimentos da democracia liberal (DE LA TORRE, 2012). Dessa forma, embora o populismo possua o seu lado “redentor” (CANOVAN, 1999; PANIZZA, 2005), baseado na ideia de inclusão política e na politização das desigualdades (ROBERTS, 2003), ele também pode apresentar efeitos adversos para a democracia, relacionado à sobreposição do conflito político pela liderança carismática e pela contenção do pluralismo.

A bibliografia tem discutido intensamente acerca dos perigos do populismo para a democracia. Em geral, as(os) teóricas(os) se dividem entre aquelas(es) que consideram que o populismo leva inevitavelmente ao estabelecimento de regimes autoritários e outras(os) que o veem como possibilidade de democratizar sistemas políticos excludentes. Para De la Torre (2013a, p. 1),

el populismo no es un peligro inherente a la democracia pero tampoco es su redentor. A la vez que regenera la democracia, politiza las desigualdades sociales y las humillaciones cotidianas de los pobres y de los no blancos, el populismo puede generar formas de representación que nieguen las diversidades de la sociedad en la anti-utopía de la unidad del pueblo con la voluntad del líder.

A institucionalidade de um sistema político que não se constrói sobre o princípio da autonomia e do equilíbrio entre os poderes pode debilitar sua própria institucionalidade democrática. Quando a(o) presidenta(e) dispõe de uma posição privilegiada frente às demais funções do Estado, possuindo o controle de ferramentas institucionais para colocar em prática suas vontades, cria-se as condições para o abuso do Executivo, debilitando a autoridade legislativa e tornando a Função Judiciária um poder institucionalmente frágil. Essa mesma dinâmica pode acabar por tornar inócua as transformações constitucionais verificadas recentemente na América Latina, na medida em que o presidente se encontra em condições de vetar ou impor sérios limites às iniciativas de participação política por parte da população, colocando os movimentos sociais em uma posição dúbia de confrontação ou cooperação com o governo.

4.3. OS PODERES PRESIDENCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DO EQUADOR DE 2008: ESTAMOS FALANDO DE UM HIPERPRESIDENCIALISMO?

Entre 1978 e 2009, todos os países da América Latina substituíram ou reformaram suas constituições. Conforme apresenta Gabriel Negretto (2009), pode-se distinguir três motivações básicas para a ocorrência dessas transformações: (1) modificações no regime político, como a caída dos regimes ditatoriais que marcaram a região durante o século XX; (2) crises políticas, que tornam inviável a manutenção das instituições vigentes; e (3) modificações nas preferências ou distribuição de poder entre os principais atores políticos. Somente o Equador, durante essas três décadas, promulgou três novas constituições nacionais: em 1978, 1998 e 2008. Essas reformas correspondem, em maior ou menor medida, a cada uma das três causas apresentadas, sendo que os eventos que as motivaram possuem grandes implicações sobre o conteúdo das constituições.

Julio Echeverría (2005), ao analisar os paradigmas do presidencialismo no Equador, defende que o reforço do regime presidencial é resultado das condições políticas experimentadas pelo país durante as últimas décadas. Na Carta Magna de 1978, o Equador experimentava a abertura democrática após o regime militar instaurado seis anos antes, como reação ao quinto governo de José María Velasco Ibarra. Nesse período, o presidencialismo forte, que havia sido historicamente associado à instabilidade democrática na América Latina¹⁰⁴, passa a ser defendido como forma de garantir e facilitar a implementação de programas neoliberais, fundamentados em políticas monetaristas, anti-estatistas e com drástica redução dos gastos públicos. De forma adicional, no caso do Equador, a disputa entre presidente e parlamentares de centro-esquerda quanto a políticas econômicas e redistributivas geraram forte enfrentamento entre o Executivo e o Legislativo e uma profunda crise de governabilidade durante os anos de 1980 e grande parte dos anos 90. A saída por

¹⁰⁴ Esse argumento pode ser visto em Nino (1987) e Linz e Valenzuela (1994). A partir dos anos de 1980, a correlação entre hiperpresidencialismo e instabilidade perde a centralidade a partir de estudos como os de Cheibub e Limongi (2002) e O'Donnell (1991), entre outros.

um presidencialismo forte, capaz de contornar as travas políticas entre os dois poderes foi, então, adotada pela Assembleia Constituinte do País em 1998.

O primeiro governo posterior à promulgação dessa Constituição, presidido por Jamil Mahuad, levou o país a sua pior crise econômica, gerando uma nova espiral de conflitos (RAMÍREZ GALLEGOS, 2010). O período que se estende entre 2000 e 2005 foi de intensa mobilização social e instabilidade política, que culminou com a caída de três presidentes¹⁰⁵. Esse movimento de contestação permitiu a emergência de Rafael Correa como opção política, eleito em 2006¹⁰⁶. Em abril de 2007, Correa realizou uma consulta popular sobre a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, que alcançou 80% de aprovação. A ampla participação da população e dos movimentos e organizações sociais são destacadas por diversos autores¹⁰⁷, demonstrando a amplitude desse processo constituinte “*desde abajo*”. Entretanto, a intervenção presidencial durante a elaboração da Carta Magna equatoriana também foi uma das marcas desse processo, o que acabou gerando grandes conflitos¹⁰⁸.

A nova Constituição equatoriana, aprovada em 28 de setembro de 2008, por meio de referendo popular, apresentou uma estrutura bastante complexa, marcada pelo fortalecimento dos direitos sociais e de participação política, bem como pela ampliação dos poderes presidenciais. Diante desse cenário, não é possível analisar essas transformações, como se tratassem de duas partes autônomas da Constituição – a orgânica e a dogmática –, ou seja, como se uma não influenciasse o resultado obtido a partir da outra (GARGARELLA, 2010; 2014). Oyarte Martínez (2009) defende que a nova Constituição não só não reduz as faculdades presidenciais consagradas na Carta de 1998, como as aumenta, e de forma correlata, diminui os poderes da Função Legislativa.

O quadro abaixo compara justamente os poderes presenciais nas últimas três constituições equatorianas. Para tanto, utilizou-se o Índice de Poderes Presidenciais

¹⁰⁵ Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2003) e Lucio Edwin Gutiérrez Borbúa (2003-2005).

¹⁰⁶ Rafael Correa havia sido Ministro de Economia e Finanças no início do Governo de Alfredo Palacio, que assumiu o cargo interinamente entre 2005 e 2007, propondo uma economia fortemente nacionalista, em detrimento da ortodoxia neoliberal e das orientações do Banco Mundial e do FMI. Correa renunciou ao cargo por discordar da política presidencial e, em 2006, foi eleito presidente pelo Alianza PAIS, organização que ele mesmo criou.

¹⁰⁷ Ver, por exemplo, Paz e Miño (2008); Ramírez Gallegos (2010); Santos (2010); Gargarella (2010; 2014).

¹⁰⁸ Ver, por exemplo, Acosta (2008) e Santos (2010).

elaborado por Shugart e Carey (1992). A escolha desse indicador deve-se ao fato de ser uma medida classificada como adequada e válida pela literatura¹⁰⁹, possuindo, ainda, uma boa cobertura dos países da América Latina (e.g., FORTIN, 2013; DOYLE; ELGIE, 2015). Além disso, esse índice é baseado somente em poderes presidenciais expressos no texto constitucional, o que aumenta a confiabilidade da mensuração, uma vez que as constituições representam documentos publicamente disponíveis e não julgamentos contestáveis sobre o poder presidencial na prática (DOYLE; ELGIE, 2015).

O Índice é composto por dez indicadores ordinais, organizados em uma escala de zero a quatro, que podem ser classificados em dois diferentes grupos: (a) poderes legislativos e (b) poderes não-legislativos do presidente. Na primeira parte, estão os poderes de (1) veto total; (2) veto parcial; (3) decreto; (4) introdução exclusiva de legislação; (5) poderes orçamentários; e (6) proposta de referendo. Por sua vez, constituem poderes não-legislativos os de (7) formação de gabinete; (8) destituição de gabinete; (9) censura; e (10) dissolução da assembleia. Os critérios para pontuação em cada componente podem ser encontrados no Apêndice deste trabalho. O valor final do Índice é dado pela soma da pontuação obtida em todos os componentes, dividida por seu valor máximo, isto é, 40 pontos, sendo padronizado na escala zero a um.

A análise dos índices calculados para as três últimas constituições equatorianas (1978, 1998, 2008) revela um elevado poder do presidente para controlar o processo legislativo e uma alta capacidade institucional, que assegura ao Executivo uma maior força frente aos demais poderes republicanos. Por sua vez, nas constituições mais recentes, o desenho institucional estabelecido pela Carta Magna do país favorece ainda mais o Executivo no processo decisório, tendo em vista o incremento gradual de prerrogativas a favor do presidente a cada nova edição do texto constitucional, sejam elas legislativas ou não legislativas. Os resultados para o índice

¹⁰⁹ Fortin (2013) argumenta que qualquer medida de poder presidencial tem grande probabilidade de sofrer de problemas de validade. Contudo, entendemos que, no limite, esse problema pode ocorrer na mensuração de qualquer fenômeno social, sendo tarefa do pesquisador encontrar o máximo de validade e confiabilidade das medidas utilizadas. Ademais, a medida proposta por Doyle e Elgie (2015) nos parece interessante, não podendo ser utilizada neste estudo, no entanto, devido à ausência do cálculo do índice para a Constituição equatoriana de 2008. Por fim, justifica-se a não utilização do Índice de Poder Institucional Legislativo (IPIL), elaborado por García Montero (2009), tendo em vista a indisponibilidade dos regimentos internos da Assembleia Nacional do Equador para os períodos de interesse.

foram de 0,550, 0,650 e 0,675, respectivamente para as Constituições de 1978, 1998 e 2008.

Quadro 1. Componentes individuais do Índice de Poderes Presidenciais* nas Constituições do Equador de 1978, 1998 e 2008

Componentes Individuais		Constituição de 1978	Constituição de 1998	Constituição de 2008
Poderes legislativos	Veto total	3 Derrubada do veto total requer maioria superior a 2/3 do quórum ¹¹⁰ .	2 Derrubada do veto total requer maioria de 2/3 do quórum.	2 Derrubada do veto total requer maioria de 2/3 do quórum.
	Veto parcial	3 Derrubada do veto parcial requer maioria extraordinária.	3 Derrubada do veto parcial requer maioria extraordinária.	3 Derrubada do veto parcial requer maioria extraordinária.
	Decreto	0 Não há poder de decreto ou só em casos de delegação pela Assembleia.	0 Não há poder de decreto ou só em casos de delegação pela Assembleia.	1 Autoridade para expedir decretos é limitada.
	Introdução exclusiva de legislação	0 Sem poder exclusivo.	1 Possibilidade irrestrita de emendamento pela Assembleia.	1 Possibilidade irrestrita de emendamento pela Assembleia.
	Poderes orçamentários	0 Autoridade irrestrita da Assembleia para preparar e/ou emendar o orçamento.	4 Presidente prepara o orçamento, sem possibilidade de emendas.	4 Presidente prepara o orçamento, sem possibilidade de emendas.
	Proposta de referendo	4 Possibilidade irrestrita	4 Possibilidade irrestrita	4 Possibilidade irrestrita
Poderes não-legislativos	Formação de gabinete	4 Presidente nomeia o gabinete sem necessidade de confirmação ou investidura.	4 Presidente nomeia o gabinete sem necessidade de confirmação ou investidura.	4 Presidente nomeia o gabinete sem necessidade de confirmação ou investidura.
	Destituição de gabinete	4 Presidente destitui o gabinete à sua vontade.	4 Presidente destitui o gabinete à sua vontade.	4 Presidente destitui o gabinete à sua vontade.
	Censura	4 Assembleia não pode censurar ou remover o gabinete ou ministros.	4 Assembleia não pode censurar ou remover o gabinete ou ministros.	2 Assembleia pode censurar, mas presidente pode responder dissolvendo-a.
	Dissolução da assembleia	0 Sem previsão.	0 Sem previsão.	2 Requer nova eleição presidencial.
Índice Total		0,550	0,650	0,675

* Índice elaborado por Shugart e Carey (1992).
Fonte: ECUADOR (1979; 1998; 2008). Elaboração do autor.

A Constituição de 2008, classificada por este trabalho como pertencente ao paradigma do “Constitucionalismo Decolonial Latino-Americano”, foi aquela que atribuiu maiores poderes ao presidente do Equador, mesmo tendo em sua concepção a participação de atores mais próximos a uma perspectiva inicialmente contrária a um sistema de concentração de poderes nas mãos do presidente. Entre as atribuições do Chefe da Função Executiva assinaladas pela Constituição, está a capacidade para expedir decretos com força de lei, sendo essa prerrogativa limitada a legislações em matéria econômica (artigo 140). Além disso, é atribuição exclusiva do presidente introduzir legislação que crie, modifique ou suprima impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a divisão político administrativa do país (artigo 135), bem como é o responsável por preparar a proposta inicial do orçamento nacional, sem possibilidade de emendas pelas(os) parlamentares (artigos 147 e 148).

A Constituição de 2008 também outorga ao presidente as capacidades de vetar total ou parcialmente os projetos aprovados pela Assembleia Nacional, sendo necessários os votos de dois terços e maioria extraordinária, respectivamente, para derrubada do veto presidencial (artigo 138), além de poder convocar irrestritamente referendo, para consulta à população (artigo 104). Já em relação aos poderes não-legislativos, o Chefe da Função Executiva equatoriana possui enormes liberdades para formar e destituir o gabinete, não necessitando da confirmação ou investidura das(os) ministras(os) de Estado pelas(os) parlamentares (artigo 179, inciso 9).

Contudo, uma das mais significativas mudanças introduzidas pela nova Constituição equatoriana de 2008 em comparação às cartas anteriores é a possibilidade de destituição conjunta da presidência e da Assembleia Nacional, conforme expresso em seus artigos 130, 131 e 148. Por um lado, esse dispositivo pode aumentar o poder da Função Legislativa, que pode aplicar a censura ao presidente em casos de “crise política”. Entretanto, esse mecanismo reforça os poderes presidenciais, já que permite ao Chefe do Executivo ameaçar as(os) legisladoras(es) diante de impasses políticos e, dessa forma, facilitar a preponderância de suas preferências frente as dos demais atores políticos do país.

¹¹⁰ Para derrubada do veto, a Câmara poderia solicitar ao presidente a submissão do projeto a consulta popular.

Quadro 2. Matriz de combinação de poderes presidenciais e poderes partidários dos presidentes nos países da América Latina

		Poderes Partidários	
		Minoria legislativa	Maioria legislativa
Poderes partidários	Baixa influência legislativa do presidente	Brasil 46, Chile 25, Bolívia 2002, Equador 1978	El Salvador, Uruguai, Costa Rica, Paraguai 91, Venezuela 99, México
	Forte influência legislativa do presidente	Chile 89, Colômbia 68, Brasil 88 ¹¹¹ , Colômbia 91, Peru 91, Equador 1998	Argentina 1994; Venezuela 1999, Equador 2008

Fonte: Basabe-Serrano, Pachano e Mejia Acosta (2010).

Se por um lado, a nova Constituição do Equador de 2008 não só reforça, como aumenta os poderes formalmente atribuídos ao presidente, deve-se levar em conta, ainda, um incremento do apoio presidencial pelas(os) parlamentares oficialistas na Assembleia Nacional, aumentando ainda mais o seu predomínio frente às demais funções do Estado. Conforme demonstrado no quadro acima, os sucessivos aumentos dos poderes presidenciais foram acompanhados de um aumento em seus poderes partidários, passando, em 2008, a atuar com maioria no parlamento, diferentemente do que aconteceu nos demais países, em que a ampliação dos poderes do Executivo buscou compensar a ausência de respaldo político do governo na arena legislativa¹¹² (BASABE-SERRANO; PACHANO; MEJIA ACOSTA, 2010). Esse quadro se intensificou, ainda mais, em 2013, quando o Alianza PAÍS, partido de Rafael Correa, obteve 100, dos 137 assentos em disputa na Assembleia Nacional, sendo observada, ainda, forte disciplina partidária.

¹¹¹ Discordamos da classificação dos autores quanto ao caso brasileiro, tendo em vista que ela desconsidera a dinâmica das coalizões multipartidárias, que permite ao presidente conformar coalizões parlamentares majoritárias.

¹¹² Destacamos que a ausência de respaldo político destacada pelos autores citados está relacionada à lógica própria do presidencialismo o de coalização, vigente em muito dos países da América Latina. Nesses casos, embora os presidentes sejam eleitos por partidos não majoritários, o respaldo dos parlamentares é concedido por meio das alianças forjadas pelos presidentes junto a outros partidos, sendo estas últimas contingentes ao processo eleitoral (podem variar entre diferentes governos de um mesmo país) e à forma de montagem do gabinete governamental (podem variar entre diferentes governos e dentro de um mesmo governo).

Quadro 3. Duração de coalizões e desempenho legislativo antes e depois das reformas constitucionais no Equador (1979-1995 e 1996-2006)

Período	1979-1995	1996-2006	Total/Média
Proporção de projetos ordinários iniciados pelo Executivo	0,35	0,38	0,36
Proporção de projetos de urgência iniciados pelo Executivo	0,68	0,64	0,66
Média de projetos ordinários iniciados a cada ano	9,3	6,3	12,6
Média de projetos de urgência iniciados a cada ano	3,2	5,9	12,3
Média de duração da coalização (meses)	19,2	12	15,6
Taxa de renovação dos gabinetes ^a	0,52	0,58	0,54
Taxa de mudança de partidos ^b	0,12	0,09	0,11

Notas:

a) Dados de remoção de gabinetes disponíveis até o ano de 2003.

b) Dados de mudança de partidos disponíveis até o ano de 2002.

Fonte: Mejía Acosta y Polga Hecimovich, 2009.

Essa nova conformação política do país tem trazido duas consequências principais: o maior sucesso legislativo do presidente e a maior estabilidade política. Os dados apresentados acima indicam que, em que pese as alterações realizadas na Carta Magna equatoriana de 1998, *“las modificaciones institucionales no lograron fortalecer la posición del presidente y tampoco erradicar los mecanismos informales que facilitaban la cooperación entre Ejecutivo y Legislativo en el período anterior”* (BASABE-SERRANO; PACHANO; MEJIA ACOSTA, 2010). Nos anos em que esteve vigente a carta promulgada em 1998, assistiu-se a uma maior volatilidade dos membros do gabinete e a uma baixa variação no número e proporção de projetos do Executivo aprovados pelo Parlamento.

Por sua vez, a eleição de Rafael Correa, em 2006, marcou o início de uma nova realidade partidária no país, com um processo de deslegitimação dos atores e partidos políticos tradicionais. *“Así, el surgimiento de la ‘revolución ciudadana’ refleja el colapso tanto del modelo político propuesto por la Constitución de 1978 como de las fallidas reformas establecidas en la de 1998”* (BASABE-SERRANO; PACHANO; MEJIA ACOSTA, 2010). Conforme argumenta Polga-Hecimovich (2013), o sistema partidário equatoriano tem se aproximado ao modelo de países vizinhos, como o do Peru e da Bolívia, em que os movimentos políticos de mais curta trajetória têm substituído os partidos tradicionais. Somado a isso, o autor ainda menciona uma sistemática

imposição de limites ao crescimento de partidos de oposição a Rafael Correa, por meio das regras de registro eleitoral. Nesse cenário, a formação de maiorias legislativas deixou de ser um problema para o presidente equatoriano, como ocorria antes da chegada de Correa. Essa realidade de maiorias oficialistas é ainda mais marcante a partir de 2013, quando, associada à preponderância numérica do partido, foi possível perceber uma alta disciplina dos legisladores do Alianza País (MEJÍA ACOSTA, 2009; FREIDENBERG, 2012; BASABE-SERRANO; MARTÍNEZ, 2014).

Atualmente, o Presidente Rafael Correa conta com o apoio de, aproximadamente, três quartos dos parlamentares. Como se vê no quadro, a seguir, o sucesso do presidente na aprovação de projetos de lei é bastante significativo, com uma taxa de sucesso de 61,2%, isto é, dos 67 projetos de lei apresentados por ele no período, 41 foram incluídos no Registro Oficial, passando a valer de forma efetiva. Por outro lado, a taxa de aprovação dos projetos originados da própria Assembleia é de apenas 11,6%. No ano de 2012, essa diferença é ainda mais marcante. Dos seis projetos apresentados por Rafael Correa, somente um não foi aprovado. Enquanto isso, os parlamentares apresentaram 119 projetos de leis, dos quais somente um foi aprovado. De forma adicional, o presidente equatoriano tem utilizado o instituto do decreto para legislar com ainda mais força. Somente em 2012, foram promulgados 400 decretos, dos quais 124 tratavam-se de políticas de Estado.

Quadro 4. Projetos de Lei segundo seu estado de trâmite na Assembleia Nacional do Equador (2009 a 2013)

Ano	Proponente	Projetos apresentados	Qualificação da CAL	Primeiro debate	Segundo debate	Aprovação do plenário	Veto parcial	Veto total	Texto definitivo	Registro Oficial
2009	Parlamentares	74	60	52	47	39	24	3	35	26
	Cidadania	2	1	1	1	1	1	0	1	1
	Função Transparência e Controle Social	2	1	1	1	1	1	0	1	1
	Função Judicial	2	1	1	1	1	1	0	1	0
	Presidente da República	18	18	18	18	15	12	0	13	13
	Total	98	81	73	68	57	39	3	51	41
2010	Parlamentares	142	117	82	51	21	4	14	14	16
	Cidadania	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Função Transparência e Controle Social	3	2	2	2	2	2	0	1	1
	Função Judicial	2	2	1	1	1	0	1	0	0
	Presidente da República	15	14	13	11	8	5	0	8	10
	Total	163	135	98	65	32	11	15	23	27
2011	Parlamentares	120	104	61	37	13	7	2	4	11
	Função Transparência e Controle Social	1	1	1	1	1	1	0	1	1
	Função Eleitoral	1	1	1	1	1	1	0	0	1
	Presidente da República	19	18	15	12	10	3	0	7	11
	Total	141	124	78	51	25	12	2	12	24
2012	Parlamentares	119	84	56	19	1	1	0	1	1
	Cidadania	3	2	0	0	0	0	0	0	0
	Função Judicial	1	1	1	1	1	1	0	1	1
	Presidente da República	6	6	6	5	5	3	0	3	5
	Total	129	93	63	25	7	5	0	5	7
2013	Parlamentares	21	9	3	2	1	0	0	1	1
	Cidadania	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	Presidente da República	9	8	8	7	2	1	0	2	2
	Total	31	17	11	9	3	1	0	3	3
TOTAL (2009-2013)	Parlamentares	476	374	254	156	75	36	19	55	55
	Cidadania	476	3	1	1	1	1	0	1	1
	Função Transparência e Controle Social	6	4	4	4	4	4	0	3	3
	Função Eleitoral	1	1	1	1	1	1	0	0	1
	Função Judicial	5	4	3	3	3	2	1	2	1
	Presidente da República	67	64	60	53	40	24	0	33	41
	Total	562	450	323	218	124	68	20	94	102

* Consejo de Administración Legislativa (CAL).

Fuente: Site da Assembleia Nacional do Equador – Trâmite das Leis. Elaboração do Autor.

Cabe lembrar ademais que, além de uma análise quantitativa, o presidente equatoriano tem conseguido implementar agendas políticas importantes, que têm promovido grandes alterações nas leis e no contexto do país. Nesse sentido, Rafael Correa logrou sucesso na elaboração da Lei de Águas e na reforma da Lei de Educação Intercultural, em 2010, que colocam em risco os direitos dos povos indígenas e originárias – participantes-chave do processo de reforma constitucional – e os princípios fundamentais da plurinacionalidade, bem como no Referendum Constitucional e na Consulta Popular de 2011 e a Reforma Constitucional de 2015, que destacam a relação de sobreposição e conflito do presidente com as demais funções do Estado

Para Polga-Hecimovich (2013, p. 152), “*en el escenario actual, el Presidente impone su voluntad sobre todas las facetas de la política ecuatoriana, además del peso que ejerce sobre la rama judicial*”. Somado à alta popularidade que alcança o presidente junto à população equatoriana, Correa combina uma grande legitimidade, fortes poderes institucionais e características de lideranças populistas, que lhe tem permitido ir além da separação de poderes e exercer um extenso controle sobre a política nacional.

Há, ainda, uma literatura que classifica o governo de Rafael Correa como parte dos populismos de esquerda latino-americanos (DE LA TORRE; PERUZZOTTI, 2008; LEVITSKY; ROBERTS, 2011; FREIDENBERG, 2011). Sob esse conceito, encontram-se os governos cuja legitimidade está baseada não no respeito às instituições, mas na mobilização política, gerando posições e identidades fortes, que dividem a sociedade entre o povo, encarnado na figura do líder político, de um lado, e uma imagem construída dos “*enemigos de la patria y de la historia*”, do outro (DE LA TORRE; PERUZZOTTI, 2008). Os traços populistas de Correa podem ser identificados em seu discurso messiânico e carregado de palavras de ordem e na manutenção de uma estratégia de permanente campanha (CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008), sustentando sua popularidade ao longo de todo o mandato, bem como no forte rechaço à oposição e à imprensa que o critica.

O estilo presidencial de Correa tem sido nomeado por esses autores de “Tecnopopulismo”, no qual se combinam componentes emotivos e tecnocráticos, sendo percebida a radicalização da confrontação com os movimentos sociais e o personalismo no uso do poder (BASABE-SERRANO; MARTÍNEZ, 2014). Para De la Torre (2013c), ao adotar tal postura, Correa busca se posicionar como “o professor e

o redentor da nação”, unindo carisma e o discurso do conhecimento técnico como meios inequívocos para o processo de mudanças profundas que pretende levar a cabo no país. O autor argumenta, no entanto, que a junção desses dois elementos se coloca em constante tensão para o exercício do governo, especialmente pela limitação do espaço à constestação social.

O populismo de Correa, dessa forma, tem intensificado os conflitos políticos com setores e movimentos sociais, como professoras(es), sindicatos públicos, o movimento indígena – especialmente a Conaie – e ecologistas (DE LA TORRE, 2012). Boa parte dos conflitos deve-se à postura do governo como “representante do interesse nacional”, à despeito das diferenças existentes entre as percepções e demandas de grupos. Tal posição contrasta claramente com a definição de Estado Plurinacional contida na Constituição equatoriana. Por sua vez, também há uma busca do governo de Correa por trazer para dentro do Estado os espaços políticos ocupados pelos movimentos sociais, tais como ocorreu com a Educação Intercultural Bilingue e a própria participação política. Por fim, o fracionamento e a cooptação de setores dos movimentos sociais também tem contribuído para desmobilizar as lideranças contrárias ao presidente e fortalecer os setores mais próximos ao governo.

Essa situação tem levado a identificação do governo equatoriano como um “autoritarismo competitivo” (LEVITSKY; WAY, 2002), que implica um permanente desrespeito às instituições políticas formais, à separação dos poderes do Estado e aos direitos políticos e sociais da população. Para Basabe-Serrano e Martínez (2014), no Equador, os espaços para o dissenso são cada vez menores. *“La ausencia de controles desde las instituciones de representación política y la situación de dependencia y sumisión del Poder Judicial viabilizan dicha forma de hacer política en el país”* (BASABE-SERRANO; MARTÍNEZ, 2014, p. 146). Nesse mesmo sentido, Freidenberg (2011) verificou a intensificação do processo de cooptação institucional dos poderes estatais pela Função Executiva, outorgando um forte poder ao Presidente com a construção de projeto de corte hegemônico, personalista e centralizador por parte de Rafael Correa.

A prática política que se seguiu no Equador após a promulgação de sua Constituição, em 2008, demonstra os limites impostos às expectativas criadas em torno do que está expresso no texto constitucional. Aguilar Andrade (2009), por exemplo, critica fortemente a Função de Transparência e Controle Social, já que, ao invés de promover e assegurar o direito à participação política, acaba por conter ou

diluir a mobilização social, que fica preza à institucionalidade do Estado. Alberto Acosta (2009, 2011) argumenta que as ações presidenciais posteriores à promulgação da Constituição de 2008 não contribuíram para o fortalecimento das cláusulas participativas, mas sim para contê-las.

Por sua vez, Agustin Grijalva (2011) demonstra grande preocupação com a influência do presidente na Função Judiciária. O autor analisa a Consulta Popular convocada por Rafael Correa em fevereiro de 2011, que teve como um de seus principais objetos modificar os mecanismos participativos de nomeação de juízes do Conselho da Magistratura¹¹³. A reforma aprovada pela população, acabou por assegurar um forte peso ao presidente na designação das(os) juízas(es), colocando em cheque sua autonomia. Dessa forma, as reformas constitucionais produzidas após aprovação da Constituição, em 2008, a tornou mais conservadora do ponto de vista de sua parte orgânica, em que pese os avanços produzidos por sua parte declarativa.

Por outro lado, em que pese a elevada aprovação presidencial por parte da população, com níveis superiores a 60%, verifica-se também um forte acirramento entre a posição dos movimentos e organizações sociais e as ações governamentais de Correa. A despeito da centralidade que assume a participação política no Estado Constitucional equatoriano, apresentando um amplo conjunto de mecanismos de participação popular, que incluem a democracia representativa, direta e comunitária, a cidadania equatoriana tem relatado o contínuo desrespeito aos seus direitos e a baixa efetividade desses mecanismos. Além disso, a prática política de Correa mostra-se desconectada dos anseios e demandas de grupos tradicionalmente subalternizados, como os povos indígenas e originários, notadamente em relação ao modelo de desenvolvimento defendido pelo presidente e a exploração dos recursos naturais.

Nesse sentido, por meio da análise realizada nesta seção, afirmamos a existência de um quadro de hiperpresidencialismo no Equador. Embora o presidente equatoriano sempre tenha disposto de fortes poderes no contexto histórico do país, tal quadro se acentuou com a promulgação da nova Constituição, em 2008. Além de garantir amplos poderes constitucionais, o hiperpresidencialismo equatoriano é conformado, ainda, por outros dois elementos importantes para o entendimento do

¹¹³ A convocatória continha dez perguntas, algumas delas contendo complexos anexos. A alteração mencionada corresponde aos artigos 179 e 181 da Constituição, bem como vários artigos do Código Orgânico da Função Judiciária.

atual quadro político do país: a conformação de uma super maioria parlamentar na Assembleia Nacional, além de o traço populista característico de seu estilo político.

4.4.A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA INSTITUCIONALIZADA NA NOVA CONSTITUIÇÃO EQUATORIANA

Conforme argumentamos no Capítulo anterior, as constituições promulgadas recentemente na América Latina, embora guardem diferenças entre si, têm como característica central a ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população, propondo um novo lugar à relação entre soberania e poder constituído, com forte ênfase em sua legitimidade. Nesse sentido, o Constitucionalismo Contemporâneo Latino-Americano propõe um horizonte transformador para a região, com o potencial de contribuir para o aprofundamento democrático, a emancipação social e a inclusão de setores populares historicamente marginalizados. Essa tendência mais geral do Constitucionalismo Contemporâneo também pode ser observada nas cartas magnas equatoriana de 2008 e boliviana de 2009 que, no entanto, avançam no sentido da garantia do direito à autodeterminação e na plurinacionalidade estatal, conformando um Constitucionalismo Decolonial.

A centralidade que assume a participação política no Estado Constitucional equatoriano pode ser percebida logo no primeiro capítulo de sua nova Carta Magna. Concebida como elemento constitutivo da República, a vontade do povo é tratada como fundamento da autoridade, exercida por meio de todos os órgãos do poder político e de formas de participação direta. Além disso, a Constituição estabelece a plurinacionalidade, parte do processo de refundação do Estado, garantindo a coexistência de distintos povos em seus territórios e dotando-os, sem exceção, da condição de cidadania. O Equador plurinacional, formado pela nacionalidade equatoriana, pelas comunidades, povos e nacionalidades indígenas, o povo *afroecuadoriano*, o povo *montubio y las comunas*, afirma a essas distintas nações o direito de *“conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, em sus territórios legalmente reconocidos y tierras comunitárias de posesión ancestral”*¹¹⁴ (ECUADOR, 2008).

¹¹⁴ Item 9, Artigo 57, Item 9 da Constituição da República do Equador de 2008.

Em respeito ao modelo de organização política particular de cada um desses grupos, também são consagrados os direitos à construção e manutenção de organizações representativas, participação, mediante seus representantes, em organismos oficiais na definição de políticas públicas afetas a eles, bem como no desenho e decisão de suas prioridades nos planos e projetos do Estado¹¹⁵. Também passa a ser constitucional a obrigação de consultá-los antes da adoção de qualquer medida legislativa que possa afetar seus direitos coletivos¹¹⁶. A participação política possui, ademais, um importante papel para a consolidação desse projeto de país e dessa nova institucionalidade. “É através dela que aqueles deixados à margem poderão ser incluídos dentro do processo democrático, colaborando na própria definição da comunidade a que estão inseridos” (PEREIRA, 2007, p. 11).

Dessa forma, a Constituição da República do Equador de 2008 estabelece como princípios da participação a igualdade, a autonomia, a deliberação pública, o respeito à diferença, o controle popular, a solidariedade e a interculturalidade. De acordo com o texto, a participação é concebida com um direito e deverá ser considerada fortemente para a tomada de decisões, planejamento e gestão pública. O povo assume, então, importante papel no controle do Estado, garantindo maior legitimidade às ações do governo equatoriano. A participação se dará, ainda, nos marcos da igualdade, autonomia, respeito à diferença, solidariedade e interculturalidade, que se coadunam com o projeto plurinacional e intercultural concebido no país.

Para tanto, a Constituição equatoriana de 2008 estabelece três tipos de mecanismos de participação política, quais seja: (1) *democracia representativa*; (2) *democracia direta*; e (3) *democracia comunitária*. Os mecanismos que compõe cada um desses tipos serão apresentados a seguir.

Democracia Representativa: na Constituição do Equador, a soberania é, em parte, exercida de forma direta pela população e, em parte, por meio dos órgãos do poder público. A representação via autorização, é baseada na liberdade como valor fundamental e na definição de procedimentos para escolha dos governantes, basicamente a agregação de interesses por meio do sistema eleitoral. A escolha das(os) representantes é realizada a partir do ***sufrágio popular*** (artigo 62), com voto

¹¹⁵ Artigo 57, itens 15 e 16 da Constituição da República do Equador de 2008.

¹¹⁶ Artigo 57, Item 17 da Constituição da República do Equador de 2008.

obrigatório para todas(os) as(os) cidadãs(ãos) maiores de 18 anos¹¹⁷, e se estrutura de forma descentralizada. De acordo com seu artigo 65, a Constituição estabelece ainda a paridade entre homens e mulheres para assumir os cargos e funções públicas, bem como nos partidos e movimentos políticos¹¹⁸.

É preciso dizer, ainda, que a Carta Magna estabelece a Função Eleitoral como uma das funções do Estado, tendo como finalidade garantir “*el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización de la ciudadanía*” (artigo 217). Esta função é conformada pelo *Consejo Nacional Electoral* e pelo *Tribunal Contencioso Electoral*. Deve-se destacar que, conforme disposto em seu artigo 223, “*los órganos electorales estarán sujetos al control social; se garantizará a las organizacionais políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales*”.

Por sua vez, para controlar seus representantes, a Carta Magna estipula dois mecanismos básicos: o acesso às informações públicas e a revocatória de mandatos. Ambos correspondem a ações de *accountability*, que promovem maior responsividade do mandato em relação às(aos) eleitoras(es). Quanto ao primeiro, constitui direito de todas(os) as(os) cidadãs(ãos) **acessar livremente a informação** produzida por entidades públicas (artigo 18), sem reservas, exceto quando determinado por lei. Nesse sentido, o poder constituinte criou a *ação de acesso à informação pública*, por meio da qual garante-se o acesso aos dados quando esses forem negados ou fornecidos de forma incompleta (artigo 91).

Já quanto à **revocatória de mandatos**, a Constituição, em seu artigo 105, prevê essa possibilidade para todos os cargos eleitos pela população, devendo sua solicitação ser realizada entre o primeiro e o último ano de gestão da autoridade em questão. Para efetivá-lo, deverá ser respaldado por, pelo menos, 10% do total de eleitores, sendo esse número elevado para 15% caso a autoridade a ser destituída seja a(o) Presidenta(e) da República.

Dessa forma, o conjunto de mecanismos participativos de democracia representativa preveem ações de autorização e controle dos representantes por parte

¹¹⁷ Art. 62.2. “*El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad*” (ECUADOR, 2008).

¹¹⁸ Uma curiosidade sobre a redação da Constituição Equatoriana de 2008, assim como a Boliviana de 2009, é o fato de terem sido escritas em linguagem de gênero.

da população, tendo em vista o objetivo de assegurar maior legitimidade aos mandatos. Entre eles, a revocatória de mandato constitui sua aposta mais inovadora, permitindo à cidadania suspender a autorização concedida, removendo as(os) representantes eleitas(os) do poder antes de finalizar o período ao qual elas(es) foram designadas(os) para governar.

Democracia Direta: durante quase toda a história constitucional latino-americana, o processo de tomada de decisões públicas esteve, pelo menos parcialmente, restrito ao campo da representação formal, contribuindo para que a organização social, cultural, econômica e política se mantivesse subordinada ao interesse de pequenos grupos de elite. A aposta participativa, em oposição, está orientada à ampliação do campo da política e a construção de um novo relacionamento entre a cidadania e o Estado. Santos e Avritzer (2003) destacam a necessária complementariedade entre o procedimentalismo da representação e a própria ideia de participação popular, cujo papel dos movimentos sociais é fundamental.

Laclau (2009) define o conceito de democracia radical, destacando a horizontalidade das relações entre as instituições estatais e os movimentos sociais, com profunda incorporação de setores antes excluídos da arena política, que passam, a partir dessa radicalização da democracia, a participar dos processos decisórios. Quispe *et. al.* (2011), por sua vez, ressalta a necessidade de abandonar uma visão “monológica” da democracia, centrada na institucionalidade do Estado, e colocar, no centro da política a mobilização de conflitos, já que o pluralismo e as contradições advindas com ele, antes de representar um perigo à democracia, são sua própria condição de existência¹¹⁹. Pereira (2012) destaca a necessidade de se reconhecer o conflito presente nos procesos participativos, relacionadas, principalmente, às profundas desigualdades sociais relacionadas a gênero, raça e etnia presentes na realidade latino-americana.

Em seu livro *20 Teses de Política*, Dussel (2006) define a democracia “*como la necesaria institucionalización de las mediaciones que permiten ejercicios delegados del poder legítimo, inclusive alientan la existencia de minorías y del disenso*”. O autor apresenta o conceito de *democracia crítica social*, como um regime político que questiona o sistema hegemônico, a partir do fortalecimento da sociedade civil.

¹¹⁹ Ver também Mouffe (1999) e Tapia (2009).

Conforme argumenta o autor, novas teorias democráticas não podem responder aos supostos da modernidade capitalista e colonialista vigente desde 1492.

O Constitucionalismo Contemporâneo Latino-Americano, como vimos, promove a ampliação dos mecanismos de participação popular consagrados nas constituições. A materialização dessas novas instituições participativas tem sido um elemento chave nos processos de transformação levado a cabo nesses países, assegurando espaços de discussão e tomada de decisões políticas, nos quais são considerados diferentes interesses e posições e uma sistemática redistribuição do poder.

Conjuntamente aos mecanismos de “democracia representativa”, então, a nova Constituição do Equador estabelece um conjunto de mecanismos institucionais, que visam a garantir a participação direta da população. Esses mecanismos preveem o compartilhamento da gestão pública entre a sociedade e as(os) representantes eleitas(os), por meio da ação cidadã em todos os níveis de governo, na formulação, execução, avaliação e controle das políticas públicas (artigos 85 e 95), produzindo um alto nível de envolvimento das(os) cidadãs(ãos) no processo de discussão de soluções para os problemas públicos. Entre esses mecanismos estão a *iniciativa popular legislativa*, a *consulta popular*, o *referendo* e os *espaços deliberativos* (“*audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios*”). Examinaremos cada um deles a seguir.

A ***iniciativa popular legislativa*** está consagrada no artigo 103 da Carta Magna equatoriana. Segundo o texto, garante-se o direito à criação, reforma e revogação de normas jurídicas produzidas por qualquer órgão competente. Para isso, é necessário o respaldo de, pelo menos, 0,25% do eleitorado da circunscrição eleitoral em questão. Aquelas(es) que propuserem a iniciativa, participarão do debate do projeto no órgão correspondente, devendo a matéria ser apreciada em até 180 dias. Caso esse prazo não seja cumprido, a norma passa, então, a estar vigente. Outra peculiaridade desse mecanismo é a possibilidade de o projeto de lei popular receber emendas da(o) Presidenta(e) da República, embora não possa ser totalmente vetado. Ademais, quando a iniciativa popular legislativa tratar de uma *reforma constitucional*, deverá receber o respaldo de 1% das(os) eleitoras(es), com prazo de um ano para sua apreciação. Caso não seja cumprido, as(os) proponentes poderão solicitar a convocação de consulta popular diretamente à Função Eleitoral. Cabe ressaltar que não poderão tramitar concomitantemente duas iniciativas legislativas populares que tratem de reformas constitucionais.

Por sua vez, a **consulta popular** (artigo 104) poderá ser convocada pela(o) Presidenta(e) da República ou pela máxima autoridade dos governos descentralizados. Além disso, poderá ser solicitada por iniciativa cidadã, sobre qualquer assunto, devendo respeitar aos seguintes critérios: quando for de caráter nacional, exige-se respaldo de 5% das(os) eleitoras(es); quando local, de pelo menos 10% delas(es). Segundo a Constituição, poderá ser convocada ainda pelas(os) equatorianas(os) residentes no exterior, para tratar de assuntos de seu interesse e relacionados ao Estado do Equador, devendo contar com o respaldo de 5% das pessoas registradas no padrão eleitoral dessa circunscrição especial.

O **referendo** também poderá ser convocado por iniciativa popular, por solicitação da(o) Presidenta(e) da República ou dos governos autônomos descentralizados. Para aprovação da matéria colocada em questão, é requerida maioria absoluta dos votos válidos. Segundo o artigo 420, os tratados internacionais também deverão ser ratificados mediante referendo, por iniciativa das(os) cidadãs(ãos) ou presidencial. Já os artigos 441 e 442 estabelecem o uso desse mecanismo para efetivação de emendas constitucionais¹²⁰.

A Constituição de 2008 cria, ademais, **espaços deliberativos**, compostos pelas “*audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios*” (artigo 100). Esses espaços são instâncias de participação integradas por autoridades eleitas, representantes do regime político e representantes da sociedade, tendo como função: (1) elaborar planos e políticas nacionais, locais e setoriais entre o governo e a cidadania; (2) melhorar a qualidade dos investimentos públicos e definir agendas de desenvolvimento; (3) elaborar orçamentos participativos dos governos; (4) fortalecer a democracia como mecanismos permanentes de transparência, prestação de contas e controle social; e (5) promover a formação cidadã e impulsionar processos de comunicação. De forma adicional, a Carta cria a figura da “**silla vacía**” ou “cadeira vazia” (artigo 101), que deverá existir nas seções dos governos autônomos descentralizados e ser ocupada por um representante da

¹²⁰ Conforme argumenta Fernández (2008, p. 143-144), “*en la Constitución ecuatoriana existe una cierta confusión entre ambas figuras, no estando claro de porqué en determinados artículos se usa la expresión “consulta popular” y en otros la de “referéndum” pues ambas figuras tienen en el texto idénticas características: pueden ser convocadas por los mismos sujetos (Presidente de la República, gobiernos descentralizados autónomos y ciudadanía); rigen, para su convocatoria, los mismos plazos y exigen la misma mayoría para que el asunto que proponen sea aprobado; y, su resultado es obligatorio y de inmediato cumplimiento (Art. 106)*”.

cidadania, a ser escolhido de acordo com o tema a ser tratado, garantindo o direito de participar do debate e das decisões correspondentes.

O conjunto de mecanismos de democracia direta vão além dos mecanismos de democracia representativa, limitados às formas de representação formal. Aqui, são propostas formas de participação direta da cidadania no processo de tomadas de decisão e gestão da coisa pública, permitindo que o povo atue no intervalo entre os momentos eleitorais. Embora poderiam ser feitas amplas discussões em torno da questão da representação nos espaços participativos, essas formas de participação da sociedade garantem que ela possa promover seus interesses, controlar o poder das(os) governantes e resolver os problemas políticos coletivamente.

Democracia Comunitária: ao proclamar-se como plurinacional, o Estado Equatoriano carrega consigo a ideia de autodeterminação e autogoverno, devendo garantir os direitos coletivos aos grupos minoritários, sobretudo ao reconhecimento, persistência de identidade cultural e a não discriminação. Em sua Constituição, proclama-se aos povos ancestrais, indígenas, *afroecuatorianos* e *montubios* o direito de formarem circunscrições territoriais para defesa de sua cultura (artigo 60), nas quais se exercerão funções judiciais próprias (artigo 171). Além disso, é reconhecido seu direito a conservar a propriedade imprescritível de suas terras comunitárias, que serão inalienáveis, irrevogáveis e indivisíveis, bem como livres de taxas e impostos (artigo 57.4).

Neste mesmo artigo, a Carta defende o direito dessas comunidades de desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social, inclusive de geração e exercício de autoridade (artigo 57.9), construindo e mantendo organizações que os representem (artigo 57.15), participar, mediante suas(seus) representantes, de organismos oficiais que determinem a lei, na definição de políticas públicas que lhes afetem, bem como no desenho e decisão de prioridades nos planos e projetos do Estado (artigo 57.16). Por fim, garante-se o direito de que elas(es) sejam consultadas(os) antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar qualquer direito coletivo (artigo 57.17).

Sem dúvida, a democracia comunitária contempla os mais avançados mecanismos participativos proclamados na Constituição equatoriana de 2008. Sua existência plantea a viabilidade de uma verdadeira democracia intercultural, nos termos de Boaventura de Sousa Santos (2010), a partir da coexistência de diferentes formas de deliberação pública e critérios de representação democrática, bem como o

reconhecimento de direitos coletivos aos povos e novos direitos fundamentais. De qualquer forma, para além das suas contradições e limites, conforme argumenta o autor,

los diferentes derechos colectivos permiten resolver o atenuar injusticias estructurales o injusticias históricas y fundamentan acciones afirmativas necesarias para libertar comunidades o pueblos de la sistemática opresión o para garantizar la sustentabilidade de comunidades colectivamente inseguras. (SANTOS, 2010, p.101)

A Função de Transparência e Controle Social: entre as grandes inovações institucionais apresentadas pela Constituição do Equador de 2008, merece destaque a redefinição do conjunto de funções do Estado, instituindo, para além da Executiva, Legislativa e Judiciária, a Função de Transparência e Controle Social e a Função Eleitoral. Aqui, abordaremos a Função de Transparência e Controle Social que propõe um novo *status* e *locus* para a participação, passando agora a atuar de dentro do próprio aparelho do Estado. De acordo com o seu 204^o artigo:

la Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción. (ECUADOR, 2008)

Esta Função atua de forma independente e autônoma das demais funções do Estado, a partir da ideia de participação popular como controle democrático do governo e dos governantes (FERNÁNDEZ, 2008). É formada pelas seguintes instituições: Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, a Defensoria do Povo, a Controladoria Geral do Estado e superintendências (organismos técnicos de vigilância, auditoria, intervenção e controle das atividades e dos serviços prestados por entidades públicas e privadas), sendo o Conselho a principal delas.

Ele é responsável por promover e incentivar o exercício dos direitos de participação cidadã, além de estabelecer mecanismos de controle social. A instituição é integrada por sete conselheiras(os) e sete suplentes, eleitas(os) entre pessoas

indicadas por organizações sociais e pela cidadania¹²¹, segundo concurso público de oposição e mérito (artigo 207). São atribuições do Conselho¹²²:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción; 2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar procesos de veeduría ciudadana y control social; 3. Instar a las demás entidades de la Función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo; 4. Investigar denuncias sobre actos u omisiones que afecten a la participación ciudadana o generen corrupción; 5. Emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad, formular las recomendaciones necesarias e impulsar las acciones legales que correspondan; 6. Actuar como parte procesal en las causas que se instauren como consecuencia de sus investigaciones. Cuando en sentencia se determine que en la comisión del delito existió apropiación indebida de recursos, la autoridad competente procederá al decomiso de los bienes del patrimonio personal del sentenciado; 7. Coadyuvar a la protección de las personas que denuncien actos de corrupción; 8. Solicitar a cualquier entidad o funcionario de las instituciones del Estado la información que considere necesaria para sus investigaciones o procesos. Las personas e instituciones colaborarán con el Consejo y quienes se nieguen a hacerlo serán sancionados de acuerdo con la ley; 9. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales; 10. Designar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas propuestas por la Presidenta o Presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente; 11. Designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado y Contraloría General del Estado, luego de agotar el proceso de selección correspondiente; 12. Designar a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, luego de agotar el proceso de selección correspondiente. (ECUADOR, 2008)

Ainda que se possam fazer inúmeras críticas à instituição dessa Função do novo Estado do Equador, o modelo adotado rompe com a tradicional tripartição dos poderes,

¹²¹ De acordo com o artigo 209 da Constituição, “*para cumplir sus funciones de designación, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veedurías y derecho a impugnación ciudadana. Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulen y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas*” (ECUADOR, 2008)

¹²² Conforme artigo 208 da Constituição da República do Equador de 2008.

historicamente reforçada pelas constituições liberais promulgadas na América Latina, bem como modifica a estrutura de representação formal, concedendo à cidadania, possuidora da soberania daquele país, a capacidade de participar de maneira mais ativa nos distintos níveis de governo, constituindo um importante elemento experimental para a ampliação e aprofundamento da relação entre Estado e sociedade.

Para efeitos de análise, organizamos os mecanismos de participação política estabelecidos pela nova Constituição da República do Equador de 2008 no quadro abaixo, tendo em vista as quatro dimensões apresentadas anteriormente.

Quadro 5. Síntese dos Mecanismos de Participação Política institucionalizados na Constituição da República do Equador de 2008

TIPO	MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUTOS
Democracia Representativa	Sufrágio popular <i>Artigo 62</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Universal, igual, direto, secreto e apurado publicamente. ▪ Voto obrigatório para pessoas maiores de 18 anos. ▪ Voto facultativo para pessoas entre 16 e 18 anos e maiores de 65; equatorianos que vivem no exterior e integrantes das Forças Armadas e Polícia Nacional e pessoas com incapacidades.
	Acesso a informações e controle das ações estatais <i>Artigo 18 e 91</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Direito a acessar livremente à informação gerada por entidades públicas, ou em privadas que lidam com fundos do Estado ou realizem funções públicas. ▪ Sem reservas, exceto determinadas por lei. O caráter reservado da informação deverá ser declarado com anterioridade. Em caso de direitos humanos, nenhuma entidade pública poderá negar informação. ▪ Instituição da <i>Ação de Acesso à Informação Pública</i>, para garantia desse direito.
	Revocatória de mandatos <i>Artigo 105</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Estão sujeitos à revogação de mandato todas as autoridades eleitas pelo voto popular. ▪ Poderá ser realizada no período após o primeiro e antes do último ano do mandato ▪ Poderá ser solicitado uma única vez por gestão da autoridade. ▪ A solicitação deve ser respaldada por, pelo menos, 10% dos eleitores. Para o caso do Presidente da República, exige-se 15%. ▪ Para sua aprovação, exige-se maioria absoluta dos eleitores, devendo ser cumprida de forma imediata.
Democracia Direta	Iniciativa popular legislativa <i>Artigo 103</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação, reforma ou revogação de normas jurídicas produzidas por qualquer órgão com competência normativa. ▪ Deverá ser respaldada por, pelo menos, 0,25% dos eleitores. ▪ Os proponentes, mediante representantes, deverão participar do debate do projeto no órgão correspondente. ▪ Prazo de 180 dias para tramitação, entrando em vigência automática após o término. ▪ Presidente da República pode realizar emendas, caso trate-se de um projeto de lei, mas não vetá-lo totalmente. ▪ Para iniciativa de emenda constitucional, exige-se respaldo de 1% do eleitorado, com prazo para tramitação de 1 ano. Após esse período, os proponentes poderão solicitar a realização de Consulta

TIPO	MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO	PRINCIPAIS ATRIBUTOS
		Popular. Não poderão tramitar duas propostas que versem sobre a Constituição de forma concomitante.
	Consulta popular <i>Artigo 104</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poderá ser solicitado pelo Presidente da República, pela máxima autoridade dos governos autônomos descentralizados ou por iniciativa cidadã. ▪ Nesse último caso, deverá ser respaldada por 5% do eleitorado, quando de caráter nacional, ou 10%, quando de caráter local. Em caso de solicitação de equatorianos que vivem no exterior, para assuntos relacionados ao Estado do Equador, exige-se 5% do eleitorado daquela circunscrição.
	Referendo <i>Artigo 106, 420, 441 e 442</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Somente o Presidente da República pode solicitar consulta relativa a tributos ou à organização político administrativa do país. ▪ Para aprovação do assunto proposto, exige-se maioria absoluta dos votos válidos, devendo ser cumprida de forma imediata.
	Espaços deliberativos <i>Artigo 100</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Esses espaços se conformarão em todos os níveis de governo. ▪ Deverão ser integradas por autoridades eleitas, representantes do regime e da sociedade. ▪ Modalidades: <i>audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatórios.</i>
	Silla Vacía <i>Artigo 101</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Espaço para participação nas seções dos governos autônomos descentralizados. ▪ Deverá ser ocupada por representante da cidadania, em função do tema a ser tratado. ▪ Poderá atuar na discussão e tomada de decisões.
Democracia Comunitária	Auto-organização política, Consultas, Formação de circunscrições especiais e funções jurídicas próprias <i>Artigos 57, 60, 171 e 257</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconhecimento de direitos coletivos às comunas, comunidades, povos y nacionalidades indígenas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Conservar a propriedade imprescritível de suas terras comunitárias, que serão irrevogáveis e indivisíveis, bem como livres de taxas e impostos. ○ Conservar e desenvolver suas próprias formas de convivência e organização social, geração e exercício de autoridade em sus territórios. ○ Construir e manter organizações que os representem. ○ Participar mediante seus representantes nos organismos oficiais que determine a lei, na definição das políticas públicas que os afetem, bem como no desenho e decisão de suas prioridades nos planos e projetos do Estado. ○ Ser consultados antes da adoção de medidas legislativas que possam afetar qualquer de seus direitos coletivos. ○ Exercício de funções jurisdicionais próprias para solução de conflitos internos. ▪ Reconhecimento do direito dos povos ancestrais, indígenas, afroequatorianos e <i>montubios</i> de constituir circunscrições territoriais, com exercício de competências dos governos autônomos descentralizados.
Função de Transparência e Controle Social	Conselho de Participação Cidadã e Controle Social <i>Artigos 207 e 210</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ele é responsável por promover e incentivar o exercício dos direitos de participação cidadã, além de estabelecer mecanismos de controle social e prestação de contas do poder público. ▪ A instituição é integrada por sete conselheiros e sete suplentes, eleitos entre pessoas indicadas por organizações sociais e pela cidadania, segundo concurso público de oposição e mérito.

Fonte: ECUADOR, 2008. Elaboração própria.

À margem das críticas que possam ser realizadas, a análise realizada nesta seção demonstra que a Constituição equatoriana garante um ampliado conjunto de mecanismos de participação política e controle do Estado pela população e, nesse sentido, avança em relação ao modelo hegemônico de democracia liberal representativa e propõe uma nova relação entre o poder constituído e o poder constituinte. Assim como estabelecido em seu próprio texto, o conjunto de mecanismos analisados anteriormente permitem ao Estado promover uma articulação coerente de suas instituições, de forma a garantir a consecução dos direitos, por meio da participação ativa da cidadania no processo decisório, no planejamento e na gestão da coisa pública, bem como estabelecer o controle popular das ações dos governos.

Conforme argumentam Fernández e Alvear (2016), o modelo de participação conformado na Constituição equatoriana de 2008 se diferencia da última Carta Magna de 1998 por conter um catálogo mais ampliado de direitos participativos, que demonstram a vontade do poder constituinte em instaurar uma nova ordem política no país. Para esses autores, a participação não é somente um direito, mas um eixo procedimental de exercício de todos os outros direitos. Além disso, percebe-se uma preocupação central em institucionalizar a participação política, o que fica claro com a criação da Função de Transparência e Controle Social.

Segundo essa lógica, a participação, exercida desde a sociedade, necessitava estar prevista de forma explícita na Constituição, fazendo parte do ordenamento jurídico do país. No entanto, a previsão constitucional de mecanismos participativos não garante, por si só, o desenvolvimento de um sistema efetivo de participação política e aprofundamento democrático. É necessário que esses direitos sejam garantidos e, mesmo, promovidos constantemente pelo Estado, permitindo que a população possa protagonizar os processos de reforma desejados.

4.5. PARA ALÉM DA PRÓPRIA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO

Diante do quadro paradoxal apresentado pela nova Constituição do Equador de 2008, não é possível analisar as transformações realizadas em termos da ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população e o reforço do modelo de organização política hiperpresidencialista, como se tratassem de

duas partes autônomas da Constituição, ou seja, como se uma não influenciasse o resultado obtido a partir da outra. Esse arranjo institucional pode colocar em risco os avanços democráticos construídos pelo povo equatoriano e impedir que as reformas constitucionais promovidas sejam efetivas enquanto meios para a refundação democrática do Estado, de forma inclusiva, transparente, intercultural, diversa, igualitária e emancipatória.

Tal situação se coloca com ainda mais força no caso equatoriano, em que o desejo da sociedade manifesto durante a Assembleia Constituinte de 2007-2008 colocou a necessidade de mudanças bastante profundas nos âmbitos econômico, político, social e cultural. Tais mudanças foram pensadas a partir de uma perspectiva decolonial, com forte protagonismo dos movimentos sociais, e situaram a participação como meio fundamental para alcançá-las. No entanto, a concepção ampliada da participação institucionalizada na Carta Magna do país apresenta enormes dificuldades para se realizar na prática, conforme será discutido a seguir, exigindo outros modos de governar e o envolvimento de atores que vão muito além da “classe política” em si (FERNÁNDEZ; ALVEAR, 2016).

Por esse motivo, torna-se tão fundamental analisar como o direito a participação política tem sido efetivo no contexto político equatoriano após a promulgação de sua nova Constituição. Para verificar se os mecanismos de participação política e controle do Estado pela população estão sendo de fato utilizados pela população tal como proposto pelos legisladores constituintes é preciso ir além do próprio texto constitucional e adotar um olhar mais aprofundado ao sistema político vigente. No próximo capítulo, analisaremos o uso desses mecanismos pela população do Equador, com foco no como o uso (ou não uso) desses mecanismos está relacionado ao acionar do Presidente da República.

5. O PARADOXO CONSTITUCIONAL NO EQUADOR: HIPERPRESIDENCIALISMO VERSUS PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A abordagem progressista e inovadora com que a Constituição do Equador de 2008 trata as questões políticas, econômicas, sociais e culturais em disputa no país, fazem de seu texto um instrumento emblemático no contexto das transformações vivenciadas na América Latina a partir do século XXI, e nos permite classificá-la como um dos estágios mais avançados da luta decolonial em *Nuestra América*. Seu conteúdo propõe uma busca pela ruptura com o padrão de colonialidade prevaiente até então, especialmente a partir da adoção de marcos jurídico-políticos de vanguarda para o tratamento da questão indígena, assentados em uma concepção de autodeterminação, bem como na proposição de um modelo de Estado Plurinacional, voltado à construção de uma institucionalidade diferenciada da tradicional concepção de Estado-nação. Essas características levaram o presente trabalho à proposição da existência de um paradigma do “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”, tendo como representante, além da Carta equatoriana, a Constituição da Bolívia de 2009.

Dentro desse enquadramento geral de inovações apresentadas pela Constituição do Equador, uma de suas dimensões mais fundamentais, presente em praticamente toda a extensão de seu articulado, é a busca pelo aprofundamento democrático a partir do estabelecimento de um conjunto extenso de mecanismos de participação política. Conforme demonstramos no capítulo anterior, a Carta Magna equatoriana apresenta formas de democracia representativa, direta e comunitária, com a possibilidade de criação, reforma ou revogação de normas legais; previsão de audiências públicas, assembleias, conselhos populares e consultivos, observatórios e mecanismos de investigação e controle da administração pública; bem como formas de representação nos processos legislativos e nas seções dos governos autônomos. Além disso, uma das mais destacadas inovações dessa Constituição está na definição de uma quarta função do Estado, a de Transparência e Controle Social, que propõe um novo status e *locus* para a participação, que passa agora a atuar de dentro do próprio aparelho do Estado.

No entanto, nossa análise também destaca um outro lado da Constituição do Equador, que conflita, pelo menos em princípio, com a ampliação dos direitos de

participação política e o aprofundamento democrático que se propõe levar adiante: o hiperpresidencialismo. Os poderes presidenciais previstos no texto constitucional de 2008 avançam significativamente frente aos poderes anteriormente concedidos, fazendo com que o Presidente da República ocupe um papel central e decisivo na política do país. Entre esses poderes, estão os de iniciativa legislativa, promulgação de decreto-lei e trâmite em caráter de urgência, poderes de veto e influência na agenda da Assembleia Nacional. De forma ainda mais substancial, o Presidente atua com preponderância na indicação dos membros do Conselho de Magistratura e do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, o que lhe garante influência sobre as outras funções do Estado.

A confluência dessas duas características no marco de um mesmo texto constitucional indica um quadro paradoxal na nova Constituição do Equador de 2008, com a existência de um grande conjunto de mecanismos de participação política e o reforço do modelo hiperpresidencialista. Entende-se que o modelo de democracia no qual essa Constituição está baseada é, pelo menos em tese, contrário à concentração de poderes nas mãos do presidente e mais propenso à distribuição das capacidades políticas entre os distintos atores sociais, a partir de uma preocupação central com a sua legitimidade. Nesse sentido, argumentamos que a existência desse paradoxo pode comprometer os avanços propostos pela Constituição equatoriana em termos da ampliação da participação política e controle do Estado pela população, restringindo ou colocando em risco o efetivo exercício de direitos reconhecidos pelo Poder Constituinte em 2008.

Após analisar como esse paradoxo se apresenta formalmente ao longo do texto constitucional, este capítulo se concentra no desenvolvimento da política posterior à promulgação da Constituição, buscando compreender como foram utilizados os mecanismos participativos por parte da população e qual papel os poderes presidenciais exerceram nessa dinâmica. O objetivo principal desta seção é, portanto, examinar empiricamente esse paradoxo da política equatoriana, de modo a responder à pergunta principal deste trabalho: os avanços obtidos pela Constituição do Equador de 2008 em termos de participação política e controle do Estado pela população estão comprometidos pela concentração de poderes na figura do presidente?

A análise se apoiará em uma metodologia qualitativa, de cunho descritivo, na qual se pretende investigar como se deu o desenvolvimento legislativo dos direitos à participação e como eles têm sido apropriados pela população, além de verificar a

atuação e influência do Poder Executivo nesse campo. Como fonte das informações, serão analisados dados secundários, provenientes de fontes oficiais, como aqueles disponibilizados pelo Poder Público¹²³ equatoriano, bem como aqueles já sistematizados por outros pesquisadoras(es) da área. Além disso, serão examinadas notícias jornalísticas, relatos e entrevistas já realizadas com movimentos sociais e atores políticos equatorianos e consulta a análises de outros pesquisadores sobre os casos, para composição da descrição densa.

5.1. A REGULAMENTAÇÃO DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição do Equador de 2008 promove uma mudança importante no sentido da eficácia das normas constitucionais. Em geral, parte dos dispositivos contidos nas constituições promulgadas até então apresentavam limitada ou contida eficácia jurídica (SILVA, 2007)¹²⁴, demandando a elaboração de leis complementares para garantir a sua real vigência. Isso significa que a lei, enquanto norma “infraconstitucional”, é quem incide diretamente sobre a cidadania, regulando os âmbitos político, econômico, social e cultural do país. A Constituição, por sua vez, aparece como uma norma superior, que, apesar de dar as diretrizes para a elaboração das demais normas, possui maior força enquanto princípio. Parte-se, portanto, da noção de que o conteúdo da constituição não possui aplicabilidade direta e, por esse motivo, novas regras jurídicas são elaboradas, visando a complementar o texto constitucional e permitir sua adequada incidência.

No caso do Equador, por outro lado, ao defini-lo como um “Estado Constitucional de Direitos”, o legislador constituinte dotou a própria Carta Magna de aplicabilidade direta, imediata e integral, convertendo-a na fonte principal do direito.

¹²³ Foram realizadas diversas solicitações ao *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, presencialmente e via e-mail, sem sucesso na obtenção de dados relativos ao exercício do direito à participação política e controle do Estado pela população no Equador. Os principais dados utilizados aqui foram encontrados na página web do Conselho, bem como no site da Assembleia Nacional e do *Consejo Nacional Electoral*, além de sistematizações realizadas por trabalhos acadêmicos publicados anteriormente.

¹²⁴ Vale chamar a atenção, no entanto, que embora se diga que parte da Constituição não possua plena eficácia jurídica, o termo pode gerar um entendimento equivocado sobre o que se trata. Nesse sentido, a própria etapa de produção do conjunto de normas infraconstitucionais já demonstra a eficácia constitucional, tendo em vista que elas devem ser elaboradas dentro dos limites que estabelece a Carta Magna. Caso contrário, elas deveriam ser declaradas com inválidas ou “inconstitucionais”.

Em seu décimo primeiro artigo, a Carta determina que *“para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”* e garante plena justiciabilidade aos direitos. Dessa forma, a Constituição assume o lugar da lei e passa a mediar diretamente as relações sociais. A supremacia da Constituição determina, ainda, que *“todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución”* e que *“juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales”* (Artigo 426). Por fim, destaca-se que a Carta Magna do Equador, seguindo a característica presente nas demais constituições latino-americanas escritas sob o signo do neoconstitucionalismo desde o final do século XX, apresenta enorme extensão e se coloca como um instrumento bastante detalhado e de amplo escopo, justamente para garantir sua direta e completa incidência.

Nesse sentido, para a Constituição equatoriana, o termo “eficácia” diz respeito apenas à necessidade de se desenvolver os direitos previstos na Constituição, complementando-os em suas especificidades, mas não no sentido de torná-los aplicáveis à cidadania. Como informa seu 11º artigo, *“el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”*, no entanto, isso ocorrerá sem qualquer tipo de prejuízo às garantias preconizadas pela Carta Magna. Tais características demandam uma atenção ainda maior em relação à normatização infraconstitucional, tendo em vista a necessidade de se compatibilizar o trabalho legislativo realizado pelo poder constituído, com o rol de direitos bastante progressista e, no sentido apresentado por este trabalho, de caráter decolonial presente na Constituição.

Com esse objetivo, as disposições transitórias contidas na Carta Magna aprovada em 2008, exigia que a Assembleia Nacional, em um curto prazo de 120 dias, elaborasse e aprovasse leis para normatizar o regime de soberania alimentar, a regulação eleitoral, a Função Judiciária, o Conselho de Judicatura e o Conselho de Participação Cidadã e Controle Social. Por sua vez, em até 360 dias, a Assembleia deveria regulamentar um escopo ainda maior de dispositivos¹²⁵, que envolviam desde

¹²⁵ De acordo com a primeira disposição transitória da Constituição do Equador de 2008, em até 360 dias após a promulgação da Carta, deveriam ser aprovadas as seguintes leis: “1. *La ley que regule el funcionamiento de la Corte Constitucional y los procedimientos de control de constitucionalidad.* 2. *La ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso*

o funcionamento da Corte Constitucional, o uso de recursos hídricos, o sistema penal e, de especial atenção para este trabalho, a participação cidadã¹²⁶.

No caso das normas infraconstitucionais relacionadas a este último tema, a participação cidadã, a primeira lei promulgada foi a *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (LOPCCS)*, em 2 de setembro de 2009. O código trata das atribuições, organização e funcionamento do Conselho e seu conteúdo é bastante focado no processo de seleção de suas(seus) membras(os) e na sua atribuição de designação de autoridades. Nesse campo, a lei atribui ao Conselho a responsabilidade de designar as pessoas que irão assumir os seguintes cargos públicos: *Contralor General del Estado, Fiscal del Estado, Defensor Público, Defensor del Pueblo* e membras(os) do *Consejo de la Judicatura, Consejo Nacional Electoral e Tribunal Contencioso Electoral*.

Apesar do prazo máximo exigido pela Constituição, de 120 dias, o projeto de lei só foi apresentado pela *Comisión de Participación Social* da Assembleia Nacional no dia 21 de maio de 2009, isto é, 168 dias após a vigência do texto constitucional. A aprovação da norma, por sua vez, se deu após 272 dias corridos. Além de dois debates no âmbito da própria Assembleia, o projeto sofreu veto parcial do Presidente da República, Rafael Correa, cuja principal modificação referia-se aos procedimentos de seleção da “primeira autoridade” da *Procuraduría General del Estado* e das *Superintendencias*. Segundo o veto, aprovado posteriormente pelas(os) legisladoras(es), a seleção dessas autoridades se daria, conforme já previsto na Constituição, entre nomes indicados em lista prévia, enviada pelo chefe da Função Executiva, e não por concurso de oposição e méritos, como aplicado para os demais casos.

y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos, condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y la distribución equitativa de este patrimonio. 3. La ley que regule la participación ciudadana. 4. La ley de comunicación. 5. Las leyes que regulen la educación, la educación superior, la cultura y el deporte. 6. La ley que regule el servicio público. 7. La ley que regule la Defensoría Pública. 8. Las leyes que organicen los registros de datos, en particular los registros civil, mercantil y de la propiedad. En todos los casos se establecerán sistemas de control cruzado y bases de datos nacionales. 9. La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años. 10. La ley penal y la ley de procedimiento penal en materia militar y policial. 11. La ley que regule la seguridad pública y del Estado” (ECUADOR, 2008).

¹²⁶ Durante os debates para elaboração dessas leis e, tendo em vista o atraso para que elas fossem aprovadas, Rafael Correa afirmou que pelo menos duas dessas leis não eram “fundamentais” – a de águas e de comunicações. Sobre o tema, ver “Alberto Acosta: ‘Rafael Correa nos invita a violar la Constitución’”, disponível em <<http://www.bolpress.com/?Cod=2010070102>>, acesso em 15/12/2016.

Por sua vez, a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC)* foi aprovada pela Assembleia Nacional em 20 de abril de 2010 – 502 dias após a aprovação da Carta Magna – e representa o principal dispositivo infraconstitucional acerca do tema da participação política no Equador. A Lei regula os mecanismos e procedimentos necessários para que a população possa exercer o direito à participação política e controle do Estado. A *Comisión de Participación Social* da Função Legislativa também foi encarregada da elaboração da norma, que envolveu a realização de fóruns em algumas cidades equatorianas para coleta de experiências participativas locais, além de debate em dois turnos na Assembleia e análise do veto parcial do chefe da Função Executiva.

Em relação ao conteúdo da Lei, Fernández e Alvear (2016) argumentam que o texto possui uma forte tendência a repetir os postulados constitucionais e não clarifica os pressupostos, requisitos e procedimentos relativos aos mecanismos participativos, colocando, ainda, pouca atenção à necessidade de o Estado fomentar a participação política por parte da população. Além disso, e de forma ainda mais grave, reproduz parte das contradições internas existentes na Constituição, ao colocar demasiado foco no sujeito individual, “a(o) cidadã(ão)”, enquanto a Carta Magna, como princípio, coloca no centro a questão coletiva e a necessidade de desenvolver mecanismos que propiciem a participação efetiva de povos, grupos, comunas e comunidades indígenas e originários, com base na plurinacionalidade e na interculturalidade. Nesse sentido, é preciso se perguntar quem são as “cidadãs(ãos)” cuja lei propugna e qual é o real papel das organizações sociais e grupos nesse contexto? Falar da participação política como um direito cujo sujeito é tão somente a(o) cidadã(ão) parece fazer regressar a uma perspectiva sumamente ocidentalizada, distante do preceito plural que estabelece as(os) legisladoras(es) constituintes equatorianas(os) e mesmo os dispositivos internacionais nos quais se baseia a Carta Magna do país.

Para além dessas características mais gerais, vale a pena chamar a atenção para as modificações propostas pelo Presidente da República em seu veto, e aprovadas posteriormente pela Assembleia Nacional. Em relação ao primeiro artigo da norma, referente ao seu objeto, Correa propôs a limitação do exercício à participação na tomada de decisões apenas a temas determinados pelo próprio poder constituído, resguardando o poder discricional às autoridades do Estado em matérias como a segurança interna ou externa ou em “*situaciones que requieren de atención prioritária*

e inmediata para satisfacer las necesidades poblacionales de manera urgente". Tal proposição vai de encontro com o previsto na Constituição, que garante que:

las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (ECUADOR, 2008, grifo nosso).

Um dos exemplos mais destacados dessa modificação é a impossibilidade de se consultar a população em temas que envolvam o gasto público do governo central (Artigo 20¹²⁷) – o que pode representar um amplo conjunto de questões cujo direito à participação foi restringido – bem como de se participar na normatização interna das funções do Estado (Artigo 45). Ao propor esta última modificação, Rafael Correa o faz, ainda, afirmando não ser esse o “*sentido de la participación ciudadana*”. No entanto, tal restrição negligencia – ou mesmo esconde – as dinâmicas de poder que fazem parte da estrutura e organização interna do Estado e que, de fato, possuem consequências importantes para questões substantivas que afetam a vida da população equatoriana, como o planejamento e execução de políticas públicas, sobre as quais a Constituição de 2008 resguarda o direito à participação e controle por parte da população.

O veto também estabelece mais requisitos formais para o exercício dos direitos à participação política, como a adequada redação das iniciativas populares legislativas (Artigo 8, inciso primeiro), retira limites de prazo para que a Assembleia Nacional dê tratamento aos projetos de lei populares (Artigo 10) e coloca como facultado à Função Executiva convocar consultas populares em caso de não aprovação dessas iniciativas de lei. Além disso, faz modificações na composição da *Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir*¹²⁸ e na frequência com que se realizam audiências públicas e prestação de contas para participação da população na gestão

¹²⁷ Os artigos citados neste e no próximo parágrafo referem-se ao *Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana*.

¹²⁸ A *Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir* foi criada pela *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* como um espaço de consulta e diálogo direto entre o Estado e a cidadania para o processo de formulação, aprovação e implementação do *Plan Nacional de Desarrollo*.

pública. Por fim, também gerou bastante conflito a extensão do controle social ao setor privado que preste serviços e atividades de interesse público, notadamente os meios de comunicação (Artigo 29). Embora esta última alteração possa ampliar os direitos participativos da população, ela é fruto do intenso conflito existente entre Rafael Correa e os meios de comunicação, que será examinado de forma mais detalhada adiante.

Além dessas duas normas, outras leis importantes aprovadas pela Assembleia Nacional equatoriana envolvem o direito à participação política e controle do Estado pela população, incluindo o *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*¹²⁹, de 11 de agosto de 2010 e iniciativa do próprio Presidente da República, a *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas o Código de la Democracia (CD)*, de 9 de abril de 2009, e a *Ley Orgánica de la Función de Transparencia y Controle Social (LOFTCS)*, aprovada somente em 1 de agosto de 2013. Por fim, tendo em vista a transversalidade que a participação possui na Constituição do Equador, parte significativa da legislação acerca de outras matérias também envolvem o exercício do direito à participação política e controle do Estado por parte população, como é o caso da *Ley Orgánica de Comunicación*, a *Ley de Minería* e a *Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua*, para citar apenas alguns de seus exemplos.

A rapidez com que o processo de criação das normas infraconstitucionais se deu está na base de alguns dos vícios que tais regulamentações possuem, especialmente a ausência de debate público, que envolvesse de fato a população no processo legislativo. De forma geral, pode-se argumentar que as normativas infraconstitucionais aprovadas logo após a promulgação da nova Carta Magna são genéricas, pouco precisas e repetitivas em relação ao texto constitucional. Segundo Fernández e Alvear (2016), tais leis não contribuem para o efetivo exercício dos direitos recém consagrados e “*muchas de ellas claramente reducen el supuesto de hecho constitucional*” (*ibid.*, p. 137). Tais leis foram promulgadas em processos estritamente representativos, sem participação substancial da população, na direção de torná-las menos “constituintes” que os direitos constitucionais (*ibid.*), com excessiva

¹²⁹ “*Establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial*” (ECUADOR, 2010).

ênfase no controle social e na designação de autoridades e menos na possibilidade de a população interferir nas decisões importantes do Estado.

O momento em que se aprovaram tais normas foi marcado, ainda, por um excessivo controle da agenda legislativa por parte do Presidente da República. Somente entre 2009 e 2010, Rafael Correa enviou 38 projetos de lei à Assembleia Nacional, o que representa 14,3% do total de normas originadas nesse período¹³⁰. Além disso, por meio do poder de solicitar urgência no trâmite das leis enviadas à Assembleia Nacional, notadamente em matérias relacionadas à economia¹³¹, o chefe da Função Executiva, determinou o ritmo e os temas de preocupação dos legisladores, o que influenciou nos debates realizados acerca das normas relativas à participação política e controle do Estado pela população.

Um exemplo decisivo sobre como o direito à participação política foi parcialmente esvaziado durante o processo de elaboração das leis infraconstitucionais no Equador pode ser identificado na formulação da *Ley de Minería*, aprovada de 26 de janeiro de 2009. Durante o processo de discussão e aprovação da Lei, a Conaie e a *Asociación de Sistemas Comunitarios de Aguas de las Parroquias de Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades de la provincia de Azuay* apresentaram Ação de Inconstitucionalidade perante a Corte Constitucional do Equador, questionando a forma e o conteúdo da norma¹³². O ponto mais importante do questionamento referia-se à falta de consulta pré-legislativa aos povos e nacionalidades indígenas, em conformidade com 17º inciso, do Artigo 57 da Constituição Equatoriana, no qual se prevê o direito das comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas a serem consultadas antes da adoção de uma medida legislativa que possa afetar qualquer de seus direitos coletivos.

Além desse requisito formal e participativo de consulta, baseado no fato de que as atividades de mineração concessionadas ou a se concessionar se encontrariam dentro dos territórios desses povos, as organizações reclamantes buscaram declarar a inconstitucionalidade da Lei com base em sua materialidade, alegando que a norma regula a concessão de territórios que, segundo a própria Constituição, são

¹³⁰ Entre 2009 e 2010, foram apresentados um total de 265 projetos de lei. Dados extraídos do *Sistema de Formación de Leyes* da Assembleia Nacional, disponível em <<http://leyes.asambleanacional.gob.ec>>.

¹³¹ Ver, por exemplo, “*Carondelet ajusta el reloj del Legislativo*” (El Comercio, 22 de novembro de 2010, disponível em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/carondelet-ajusta-reloj-del-legislativo.html>>. Acesso em: 23 de dezembro de 2016).

¹³² Casos registrados na Corte Constitucional do Equador sob os números 008-09-IN e 0011-09-IN.

considerados "inalienáveis" e "imprescritíveis", impondo apenas taxas de servidão legal para o seu uso e exploração por parte de empresas privadas. Argumentaram, ainda, que a Lei permite a realização de uma atividade econômica não sustentável nesses territórios, quando a Carta Magna do país determina a necessidade de se respeitar o sustento das nacionalidades indígenas, com especial atenção ao manejo da biodiversidade e de seu território. De acordo com esses motivos, a *Ley de Minería* impõe sérios riscos aos direitos da natureza, ao *Buen Vivir* e à preservação dos territórios ancestrais, garantidos pela própria Constituição equatoriana, e, além disso, a não realização da consulta pré-legislativa, permitindo que os povos afetados pudessem opinar acerca da norma, afetava aos direitos participativos e à garantia da autodeterminação, ambos fundamentais para o projeto decolonial que destacamos neste trabalho.

Em resposta à solicitação dessas organizações indígenas e comunitárias, o Presidente da *Comisión Legislativa y de Fiscalización* da Assembleia Nacional argumentou que, no momento em que se discutia a *Ley de Minería*, ainda não havia sido elaborada norma que definisse quais eram os “direitos coletivos” a que se referia a consulta pré-legislativa na Constituição, não cabendo, portanto, a realização de tal ato. Argumentou, ainda, que a Comissão encarregada pelo trâmite da Lei “*recibió las observaciones de los distintos actores de la sociedad, entre ellos los de las comunidades indígenas y campesinas, aceptándose algunas argumentaciones y otras no*” e que a pretensão das organizações solicitantes violentaria o princípio da “generalidade” legislativa, sendo, para ele, um “absurdo” que “*leyes como el Código Civil, el Código Penal, los Códigos Adjetivos o las leyes económicas tengan que ser consultadas previamente porque pueden afectar cualquiera de sus derechos colectivos; eso sería atentar en contra de la unidad de la República*”.

Em relação ao conteúdo específico da Lei, o representante da Assembleia Nacional disse que a exploração do território só ocorreria caso se entrasse em acordo com os “donos” das terras e que, caso contrário, não haveria concessão de sua servidão. Defenderam, por fim, que a mineração seria um setor estratégico para o país e que sua realização tem impacto positivo nos âmbitos econômico e social, argumento comumente utilizado para manutenção de um modelo de desenvolvimento baseado na

contínua exploração dos recursos naturais, encontrados em abundância na América Latina¹³³.

O Procurador Geral do Estado fez considerações semelhantes às apresentadas anteriormente pelo representante da Função Legislativa, com destaque para o seguinte trecho:

el Estado, al buscar el buen vivir de su población, y al ser el propietario de los recursos no renovables, tiene la obligación de buscar el interés general por sobre el interés particular, aunque esto signifique la declaratoria de utilidad pública de la propiedad donde se encuentren esta clase de recursos, y que aquello guarda relación con lo que dispone el artículo 1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; que el Ecuador, como Estado soberano, puede disponer de sus riquezas naturales y recursos no renovables¹³⁴.

Os argumentos expostos acima deixam claro como a interpretação das pessoas imbuídas do poder constituído no Equador coloca em cheque os avanços definidos pela Constituição do país em termos de direito à participação política, à igualdade na diferença e à própria ideia de decolonialidade sugerida neste trabalho. Ao propor uma ideia de igualdade que desconsidera a existência de diferenças significativas entre grupos, esses atores inviabilizam o alcance de resultados efetivos no que diz respeito à eliminação de injustiças históricas e desigualdades, bem como ao rompimento de relação coloniais, para com os povos indígenas e originários e a própria natureza. De forma destacada, o esvaziamento do próprio momento participativo, como algo que traria apenas demora à aprovação da Lei, diz respeito ao descaso desses atores com a percepção da população e de seus direitos.

Alberto Acosta, um dos fundadores do *Alianza PAIS* e que ganhou enorme notoriedade no contexto nacional após presidir a maior parte da Assembleia Constituinte, enviou carta às juízas e juízes da Corte Constitucional, pedindo o deferimento da Ação de Inconstitucionalidade em favor da demanda das organizações indígenas e comunitárias. Em seu texto, Acosta argumenta que

¹³³ Sobre o tema, ver Svampa (2013). A autora apresenta o conceito de “*Consenso de los Commodities*”, que demarca “*el ingreso de América Latina en un nuevo orden económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes. Este orden va consolidando un estilo de desarrollo neoextractivista que genera ventajas comparativas, visibles en el crecimiento económico, al tiempo que produce nuevas asimetrías y conflictos sociales, económicos, ambientales y político-culturales*” (SVAMPA, 2010, p. 30).

¹³⁴ Sentença Nº 001-10-SIN-CC da Corte Constitucional do Equador, relativa aos casos 0008-09-IN e 0011-09-IN, de 18 de março de 2010, página 13.

la ley de minería no fue consultada a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas antes de su adopción. Es más, tratándose de una ley de tanta trascendencia nacional, se debió abrir la puerta a un gran debate en el que participe toda la sociedad ecuatoriana. Esto, lamentablemente, no sucedió. Las pocas reuniones, aisladas e incluso de alguna manera manipuladas para hablar del tema minero en muy pocos lugares del país, no pueden ser asumidos como cumplimiento de la norma constitucional (ACOSTA, 2009, p. 1).

Os argumentos de Acosta contradizem as informações apresentadas pelos representantes do poder público citados acima no que diz respeito à participação das organizações sociais no processo de elaboração da Lei e reforça a necessidade de garantia do direito constitucional à consulta pré-legislativa. Segundo ele, um e-mail enviado pelo Ministro de Minas e Energias à Conaie não pode ser equiparado, em nenhuma análise, a uma consulta pré-legislativa a toda a população impactada pela norma em questão, como está efetivamente preconizado pela Constituição do Equador de 2008.

No entanto, a decisão da Corte Constitucional equatoriana¹³⁵ representou um forte golpe aos setores sociais. O Juiz encarregado pelo caso, Senhor Patricio Pazmiño Freire, argumentou que a ausência de consulta pré-legislativa poder-se-ia ser justificada em função das “circunstâncias excepcionais” sob as quais a Lei que fora elaborada, logo após a promulgação da Carta Magana, na qual o país estava em um processo de “transição e mudanças”.

A partir de los argumentos y documentos analizados, esta Corte, para realizar su pronunciamiento, insiste en que el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Minería estuvo enmarcado en una situación excepcional que hace parte del cambio sustancial de circunstancias derivadas de la transición constitucional, lo que en el marco del Derecho Internacional se reconoce como principio rebus sic stantibus: cambio sustancial de circunstancias; situación excepcional que debe ser tomada en consideración en el presente juicio de constitucionalidad.

Conscientes del contexto histórico, las circunstancias en las que se desarrolló el proceso de aprobación de la Ley de Minería, y ante la

¹³⁵ De acordo com o artigo 27 do Regime de Transição estipulado pela Constituição do Equador de 2008, “los integrantes del Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Electoral terminarán sus períodos cuando se posesionen los vocales del nuevo Consejo de la Judicatura, los miembros de la Corte Constitucional, los consejeros y consejeras del Consejo Nacional Electoral y los integrantes del Tribunal Contencioso Electoral”. No entanto, logo após a oficialização da nova Carta Magna, os membros Tribunal, presididos pelo Sr. Patricio Pazmiño, decidiram por assumir o cargo de magistrados da Corte Constitucional. Ver: “Tribunal Constitucional cesó sus funciones”, disponível em <http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/789029/-1/Tribunal_Constitucional_ces%C3%B3_en_sus_funciones.html#.WTnuwmjyvlU>, acesso em 18 de fevereiro de 2017.

*ausencia de una regulación infraconstitucional previa que establezca el procedimiento de la consulta prelegislativa, esta Corte determina que en el proceso de promulgación de la Ley se implementaron mecanismos de información, participación y recepción de criterios a un segmento de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas representados por sus máximos dirigentes, aspecto que confirma la aplicación directa de la Constitución; **si bien estos mecanismos no se equiparan integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, contienen elementos sustanciales del mismo, y así lo declara esta Corte**¹³⁶.*

Com essa decisão, a *Ley de Minería* permite o avanço dessa atividade sobre os territórios de povos indígenas e originários do Equador, em contradição a um conjunto de direitos consagrados na Constituição do País, em 2008. Além disso, representa um caso evidente em que o direito à participação política e controle do Estado pela população foi deixado de lado pelo poder constituído no país, a fim de se aprovar uma norma que, embora a impacte, não conta a perspectiva da própria população a qual ela submeterá.

Destaca-se, no entanto, que, apesar do pronunciamento quase unânime da Corte, a declaração de constitucionalidade da *Ley de Minería* contou com um *Voto Salvado* da juíza indígena de Cotacachi, Senhora Nina Pacari Vegas¹³⁷, por meio do qual discordou da posição pronunciada pelo juiz responsável pelo caso. Em seu voto, Nina Pacari argumentou que

el reconocimiento del Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional es un gran avance, sin embargo no se ha logrado aún materializarlo en las medidas legislativas o gubernativa, sea nacional o local; es por ello que la interculturalidad y plurinacionalidad debemos construirlo y ejercerlo mediante un modelo de democracia inclusiva que permita la participación de las colectividades históricas diferenciadas a la hora de promulgar determinada normativa, más aún si aquella guarda estrecha relación con sus intereses y derechos directamente afectados por una determinada norma o Ley como es el caso de la presente acción de inconstitucionalidad de la Ley de Minería, la misma que a través del ejercicio interpretativo denota ser inconstitucional al atentar derechos inmanente de los pueblos y nacionalidades indígenas, los cuales a todas luces resulta encontrarse vulnerados; pretender interpretar lo contrario en aras del bien común obedece a un ejercicio demasiado forzado en mantener la exclusión contrariando todos los importantes logros consagrados en la vigente Constitución y

¹³⁶ Sentença Nº 001-10-SIN-CC da Corte Constitucional do Equador, relativa aos casos 0008-09-IN e 0011-09-IN, de 18 de março de 2010, página 13, grifo nosso.

¹³⁷ Nina Pacari Vegas foi conselheira jurídica e advogada de movimentos sociais que representam aos povos e nacionalidades indígenas do Equador e eleita representante para o Legislativo nacional em 1997 e 1998. Ingressou na Corte Constitucional em 2007, mas atualmente não compõe mais o quadro de juízes da instituição.

*entrando en contradicción con el respeto de otros derechos constitucionales conexos*¹³⁸.

Por meio da análise desse caso, buscamos demonstrar os argumentos utilizados por parte dos atores imbuídos do poder constituído no Equador para flexibilizar a Constituição e favorecer os seus interesses na aprovação da legislação infraconstitucional, à despeito da participação da própria população nesse processo. Tal situação ocorre em um quadro mais amplo de produção legislativa excessivamente repetitiva e pouco clara acerca dos mecanismos participativos, limitados a uma concepção genérica de cidadão, que constitui, em nossa visão, uma leitura equivocada, ou ao menos simplificada, dos avanços consumados na nova Constituição do Equador de 2008.

5.2. O USO DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E CONTROLE DO ESTADO PELA POPULAÇÃO DEFINIDOS NA CONSTITUIÇÃO DE 2008

Argumentamos neste trabalho que a nova Constituição do Equador de 2008 apresenta um significativo conjunto de mecanismos de participação política e controle do Estado pela população, em uma perspectiva que permite o aprofundamento democrático e a ampliação da legitimidade das ações estatais. Para nós, esses mecanismos integram um quadro de avanços dessa Carta Magna, no sentido da construção de um Constitucionalismo Decolonial, cujo marco institucional é forjado sobre a estrutura de um Estado Plurinacional. No entanto, entendemos que, mais do que conceber esses direitos no texto constitucional, é preciso que eles sejam internalizados pela própria população e que haja um contexto político, social e cultural que permita o seu efetivo exercício. Em especial, é necessário que outros atores, notadamente aqueles pertencentes ao poder constituído, incluindo representantes das funções Executiva, Legislativa e Judiciária, respeitem a Constituição e os direitos nela consagrados.

Nesta seção, analisaremos a forma como as equatorianas têm se apropriado desses mecanismos ao longo dos anos que seguiram à promulgação da nova Carta

¹³⁸ Voto Salvado da Senhora Nina Pacari Vegas acerca dos casos Nº 008-09-IN e 0011-009-IN, de 23 de março de 2010.

Magna. Para realização dessa tarefa, são utilizados dados secundários, disponibilizados nas páginas *web* da Assembleia Nacional do Equador, do *Consejo de Participación Ciudadania y Control Social* e do *Consejo Nacional Electoral*, bem como dados sistematizados por outros autores, em trabalhos acadêmicos prévios ao nosso. Destaca-se que foram realizadas solicitações de dados atualizados, de forma presencial e por e-mail, ao *Consejo de Participación Ciudadania y Control Social*, no entanto, sem sucesso no recebimento de novas informações e dados complementares.

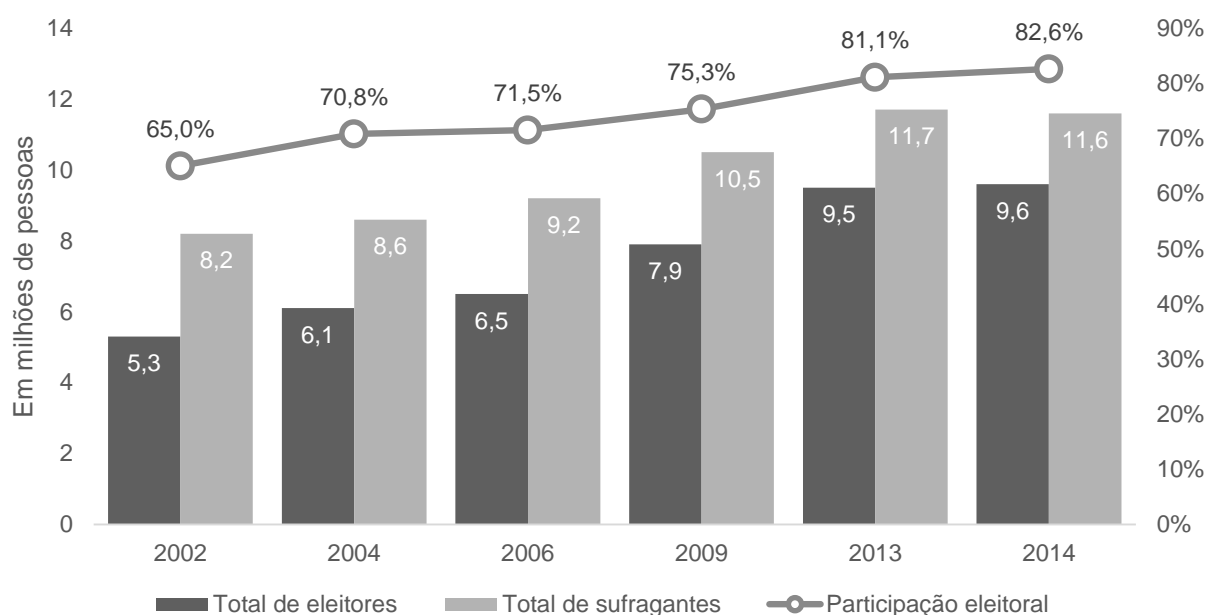
5.2.1. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Neste trabalho, buscamos posicionar a representação como um eixo fundamental para a construção de um modelo de governança democrática, na qual estejam articuladas formas distintas da população participar diretamente das decisões políticas estatais e controlar as ações daquelas(es) que a representa em outros momentos. Nesse sentido, o aprofundamento democrático não ocorre apenas pelo desenvolvimento de mecanismos de participação direta e comunitária, mas também pelo aprimoramento da representação política, que dê conta da dinâmica e da complexidade das questões que afetam a sociedade equatoriana. Conforme já mencionado, a Constituição do Equador prevê três mecanismos participativos direcionados à dimensão representativa da democracia: o sufrágio eleitoral, o acesso a informações e a revocatória de mandatos.

Sufrágio eleitoral: a participação eleitoral da população representa uma dimensão bastante sensível para o contexto do Equador, tendo em vista o histórico recente de crise representativa que assolou o sistema político do país, evidenciado pela queda de três presidentes eleitos para o cargo e da rejeição da população à classe política, resumida no termo “*partidocracia*”. Para boa parte das equatorianas, a política institucional havia sido comandada por dirigentes que se colocavam de costas à população e utilizavam o sistema político para obtenção de benefícios próprios, a despeito do papel de construção da representação social, fazendo com que esse sistema perdesse sua legitimidade pública e afastando a população da política.

No entanto, a eleição de Rafael Correa para a presidência do país, em 2006, e a promulgação da nova Constituição, em 2008, parecem representar pontos de inflexão nesse processo. Durante os últimos 12 anos, já se vinha registrando incrementos no percentual da população que participava dos processos eleitorais. De acordo com os dados disponibilizados pelo *Consejo Nacional Electoral*, em 2002, 65% das pessoas aptas a votar compareceram às urnas. Esse percentual chegou a 71,5% das(os) eleitoras(es), na eleição que colocou Rafael Correa pela primeira na presidência do país, em 2006. No entanto, incrementos ainda maiores foram identificados a partir daí, tendo a participação eleitoral no Equador chegado a 75,3%, 81,1% e 82,6%, respectivamente nas eleições de 2009, 2013 e 2014.

Gráfico 1. Evolução da participação eleitoral no Equador – 2002 a 2014.



Fonte: *Consejo Nacional Electoral*, 2015.

Cabe destacar que a Eleição Geral ocorrida em 2013, que elegeu ao Presidente e Vice-Presidente da República, além dos membros do Parlamento Andino, da Assembleia Nacional e assembleias provinciais, foi a primeira em que vigorou as novas regras de sufrágio definidas pela Constituição, por meio da qual as pessoas com idade entre 16 e 18 anos ou maiores de 65 anos, além de equatorianas(os) que vivem no exterior e pessoas com deficiência passaram a ter direito ao voto facultativo. Nesse sentido, destaca-se que o incremento percentual na participação eleitoral, foi

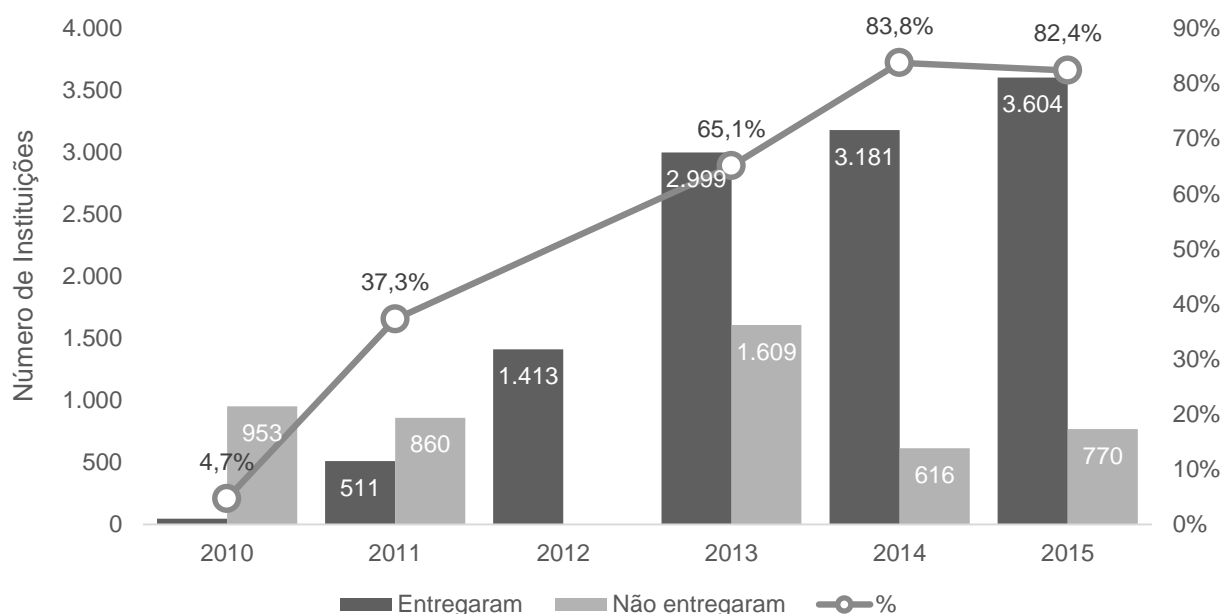
acompanhado também pela elevação na quantidade de pessoas aptas a votarem, o que torna os resultados identificados ainda mais robustos.

Acesso a informações e Controle das Ações Estatais: historicamente, o controle exercido pela população sobre as atividades do Estado tem sido limitado devido à ausência de direitos e normas que estabeleçam mecanismos adequados e efetivos para sua realização. Com o aparecimento de inúmeros escândalos de corrupção e a percepção de ineficiência dos governos, esse quadro tem contribuído para o distanciamento da população em relação à política e o agravamento de crises de representatividade e da própria democracia. A Constituição do Equador, contrariamente, ao buscar garantir maior legitimidade ao sistema político, estabelece um conjunto de mecanismos com o objetivo de promover o controle do Estado pela população, notadamente por meio dos processos de prestação de contas e da luta contra a corrupção, a partir de instrumentos como as *veedorías*, *observatórios ciudadanos* e *defensorías comunitárias*¹³⁹.

Em relação aos procedimentos de prestação de contas, os dados disponibilizados pelo *Consejo de Participación Ciudadania y Control Social* demonstram que ainda há muito por se fazer nessa área. Embora perceba-se uma maior maturidade por parte das instituições no que concerne à disponibilização dos informes anuais, ainda em 2015, é elevada a proporção de instituições que não o fizeram – de 17,6%, representando 770 instituições. Chama a atenção, no entanto, o fato de não terem sido informadas as ações que foram tomadas pelo Conselho em decorrência da não entrega dos informes. Também não foram distinguidos os informes realizados por previsão legal e aqueles solicitados diretamente pela cidadania, conforme previsto na Constituição.

¹³⁹ As *veedurías* são um mecanismo participativo, por meio do qual representantes da sociedade se agrupam com a finalidade de vigiar e verificar o cumprimento de determinadas obrigações por parte do poder público, como a realização de um concurso público ou processo licitatório. Os *observatorios ciudadanos*, por sua vez, reúnem pessoas sem conflitos de interesse com o objeto a ser observado para elaboração de estudos, diagnósticos, informes e reportes técnicos, para impulsionar, avaliar, monitorar e vigiar o cumprimento de políticas públicas. Por fim, as *defensorías comunitarias* têm como objetivo proteger e vigiar os direitos de determinados segmentos sociais, como o de crianças e adolescentes.

Gráfico 2. Entrega de Informes de Prestação de Contas por instituições públicas e de interesse público – 2002 a 2014



Fonte: Informações baseadas nas listagens oficiais, disponibilizadas no site do *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* em: <<http://www.cpcscs.gov.ec/es/participacion-Ciudadania-y-control-social/rendicion-de-cuentas/informe-de-rendicion-de-cuentas>>; acessado em 26/01/2016.

Além disso, uma deficiência encontrada acerca do tema da prestação de contas no Equador reside na baixa qualidade, falta de padronização e dificuldades de localização e acesso a esse tipo de informação, o que dificulta a avaliação da população acerca das atividades exercidas pelas instituições e autoridades públicas¹⁴⁰. Nesse sentido, é necessário que a população tenha condições de analisar com clareza a atuação das(os) agentes públicas(os) e que os organismos de controle, notadamente o *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, possam desenvolver meios e critérios específicos de verificação das prestações de contas, a fim de que elas não se limitem a um mero procedimento de entregas de informações, mas que permita o efetivo controle da sociedade sobre o Estado.

Por sua vez, os dados disponibilizados pelo CPCCS acerca dos mecanismos participativos de controle das ações estatais, entre os quais estão as *veedorías*, *observatórios ciudadanos* e *defensorías comunitárias*, apresentam inconsistências e falta de padronização, o que inviabilizou a realização de uma análise mais robusta acerca da utilização desses mecanismos pela população equatoriana. Somente foram

¹⁴⁰ Uma importante discussão acerca desse tema pode ser encontrada em Filgueiras (2016).

encontrados números referentes à realização de *veedorías*. As informações disponibilizadas na página do Conselho¹⁴¹ indicam um pequeno incremento no número de *veedorías* credenciadas pelo CPCCS, que passaram de 95, em 2013, para 106, em 2014, e 125, em 2015¹⁴². Tomando esses dados em consideração, o número ainda é baixo se considerado o conjunto de áreas nas quais as *veedorías* poderiam atuar para apoiar no controle das atividades de interesse público no Equador.

Além do baixo uso desses mecanismos e da ausência de informações consistentes sobre eles, Fernandez e Alvear (2016) revelam um outro lado desse quadro: a baixa efetividade na tramitação das denúncias cidadãos de casos de corrupção e infração quanto aos direitos participativos, o que pode contribuir para diminuir a importância e o engajamento da população na utilização desses instrumentos. Entende-se que esses mecanismos possuem um enorme potencial para promover o controle do Estado por parte da população, permitindo que o acesso a informação e a qualidade da análise sobre a atuação do poder público sejam consideravelmente mais alto e eficazes. No entanto, as limitações identificadas em seu exercício representam um sério risco ao exercício desse direito por parte da população equatoriana.

Revocatória de mandatos: a revocatória de mandato foi introduzida à vida constitucional equatoriana pela primeira vez em 1998, após a queda do então Presidente Abdalá Bucaram. Enquanto candidato, Bucaram se posicionou nas campanhas eleitorais como representante anti-*establishment* e defensor das classes mais pobres do país. No entanto, ao assumir o cargo, levou adiante um pacote de políticas neoliberais e se envolveu com denúncias de corrupção, gerando uma intensa mobilização social contrário ao presidente, que paralisou o país durante dias. O mandatário foi deposto pelo Congresso equatoriano por “incapacidade mental”, em fevereiro de 1997.

Apesar desse contexto ter sido um dos indutores do direito à revocatória de mandato no caso equatoriano, a Constituição de 1998 estabeleceu a aplicação desse mecanismo apenas para *alcaldes*, *prefectos* e deputados, excluindo a possibilidade de se retirar o mandato outorgado aos presidentes da República. A Carta Magna

¹⁴¹ Os dados analisados podem ser encontrados em: <<http://www.cpccs.gob.ec/es/lista-veedurias-acreditadas/>>, acessado em: 12 de dezembro de 2016.

¹⁴² Segundo Fernandez e Alvear (2016), por exemplo, em 2010-2011, foram realizadas 29 *veedorías*, enquanto, em 2011-2012, foram tramitadas 269. Em 2012-2013, no entanto, foram encontradas apenas 49 *veedorías*.

determinava, ainda, que a revocatória somente poderia ocorrer em casos de corrupção ou incumprimento injustificado do plano de trabalho desses representantes, e estabelecia o requisito de assinaturas de endosso ao pedido de revocatória por parte de, ao menos, 30% do padrão eleitoral. Conforme argumenta Pachano (2008), esse alto requerimento de assinaturas e os complexos procedimentos que envolviam o trâmite da revocatória de mandatos fizeram com que esse direito permanecesse inativo por praticamente todo o período de vigência dessa Constituição.

No entanto, entre 1998 e 2008, a vida política do Equador seria marcada pela interrupção do mandato de outros dois presidentes eleitos: Jamil Mahuad, em 2000, e Lúcio Gutierrez, em 2005. Esses casos, inicialmente não previstos pela Constituição do país, foram resultados da pressão popular nas ruas e demonstraram a necessidade de se repensar a blindagem sobre o mandato presidencial em casos de revocatória. Com esse objetivo, em 2008, a nova Constituição do Equador ampliou as possibilidades de aplicação da revocatória de mandatos, entendida agora como um direito cidadão à participação política e abrangendo a todos os cargos eletivos do país. Além disso, eliminou a necessidade de motivos pré-definidos para que a(o) mandatária(o) fosse retirado do seu cargo, bastando, portanto, a insatisfação da população frente à condução do trabalho do representante. O novo texto também reduziu a exigência de assinaturas de 30% para 10% do padrão eleitoral, ou 15% caso a autoridade questionada seja o Presidente da República.

Diante desses novos marcos institucionais, novas eleições foram realizadas no ano de 2009, na qual a população escolheu a 5.935 autoridades. Os dados disponibilizados pelo *Consejo Nacional Electoral* vão somente até o final do ano de 2010, quando se registraram 730 pedidos de coleta de assinaturas para processos de revocatória de mandatos, representando 12,3% do total de representantes eleitos. O número é bastante elevado, inclusive tendo em vista que se trata da primeira vez em que esse direito foi efetivamente consolidado no contexto político do país. Desse total, 136 petições entregaram as assinaturas requeridas (18,6% das petições) e 78 se qualificaram como tendo assinatura válidas (10,7% das petições).

A tabela abaixo demonstra o resultado desses 78 processos de revocatória aprovados, dos quais, em 74,4% dos casos (54 revocatórias), não se aprovou a interrupção do mandato da(do) representante. Vale dizer que a grande maioria dos processos solicitados se dirigiram a autoridades locais e nenhum dos casos aprovados

tinham como destino interromper o mandato do Presidente da República ou de deputadas(os) nacionais.

Tabela 1. Resultado das consultas realizadas para revocatória de mandatos

Autoridade submetida a Consulta	Não revogadas	Revogadas	Total	Total de autoridades	Exposição
<i>Alcaldes</i>	11	6	17	221	7,7%
<i>Concejales Rurales</i>	7	2	9	540	1,7%
<i>Concejales Urbanos</i>	8	6	14	1.041	1,3%
<i>Vocales de Juntas Parroquiales</i>	32	6	38	3.980	1,0%
Total	58	20	78	5.935	1,3%

Fonte: Consejo Nacional Electoral.

O cenário bastante adverso para as autoridades eleitas fez com que elas reagissem a esse direito constitucionalmente previsto, questionando, por diversas vezes, a aceitação das solicitações de revocatória e o processo de verificação das assinaturas. De forma ainda mais representativa, o Secretário-Geral da *Asociación de Municipalidades del Ecuador* (AME), Johnny Ricardo Firmal Chang, apresentou Ação de Inconstitucionalidade por Omissão¹⁴³ contra a Assembleia Nacional e a Função Executiva, reclamando o fato de esses órgãos não terem desenvolvido os preceitos constitucionais previstos pela Disposição Transitória Primeira da Constituição de 2008, que ordenava a elaboração da *Ley Electoral* e de lei “*Ley que regule la participación ciudadana*”, nos prazos máximos de 120 e 360 dias, respectivamente.

O argumento apresentado pela AME é o de que, mesmo existindo tais regulações, elas teriam omitido elementos normativos constitucionalmente relevantes, tais como as justificativas para o questionamento do mandato das autoridades, a definição da pergunta que deveria ser utilizada para realização da consulta popular e o prazo para análise das solicitações por parte do *Consejo Nacional Electoral*. Além de solicitar a revisão das normas que regulamentariam os procedimentos de

¹⁴³ A Ação de Inconstitucionalidade por Omissão nº 0005-10-IO foi apresentada em 10 de novembro de 2010. Sua sentença final pode ser acessada em <<http://doc0.corteconstitucional.gob.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0a2e1a55-954f-42b0-a995-1f9ff8bcc4f5/0005-10-IO-res.pdf>>.

revocatória de mandatos, a *Asociación de Municipalidades del Ecuador* demandou a medida cautelar de suspensão de todos os processos iniciados.

Em sua análise, embora tenha negado declarar a inconstitucionalidade por omissão por parte da Assembleia Nacional, a Corte Constitucional decidiu por conceder a medida cautelar de suspensão dos processos já iniciados e que se iniciassem até que a Função Legislativa pudesse revisar as normas que regulavam o direito à revocatória de mandatos, de acordo com as disposições emitidas pelo órgão judiciário em sua sentença. Com essa decisão, mais de 200 solicitações de revocatória de mandatos foram suspensas, o que corresponde a cerca de 30% do total de pedidos realizados, e outros 49 processos que já haviam sido iniciados foram paralisados até o pronunciamento da Assembleia Nacional.

Somente em maio de 2011, foram concluídas as modificações na *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas o Código de la Democracia* (CD) e na *Ley Orgánica de Participación Ciudadania* (LOPC), que reconfiguraram de forma substancial o exercício da revocatória de mandatos e contribuíram para limitar esse direito constitucionalmente previsto. As principais modificações estão sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 6. Modificações normativas nos procedimentos de revocatória de mandato

Dimensão	Antes da reforma	Após a reforma
Motivo da solicitação	Não é exigido.	Incumprimento do plano de trabalho da autoridade.
Requisitos para admissão por parte do CNE	Proponente estar em gozo dos seus direitos políticos.	Proponente deve comprovar a sua identidade; estar devidamente registrado na circunscrição eleitoral da autoridade a ser questionada; demonstrar que não é acusado por motivos determinados que o inabilitem; expor os motivos pelos quais se solicita a revocatória. Além disso, deve haver apenas uma única solicitação de revocatória para uma mesma autoridade.
Processo de admissão	Não é exigido.	Prévia revisão dos requisitos de admissibilidade por parte do <i>Consejo Nacional Electoral</i> .
Assinaturas de respaldo	10% do padrão eleitoral ou 15% no caso da autoridade questionada ser a Presidente da República.	Porcentagem estabelecida de acordo com a autoridade a ser questionada e à circunscrição eleitoral, sendo: (a) 25% para circunscrições de até 5.000 eleitores; (b) 20% de 5.001 a 10.000 eleitores; (c) 17,5% de 10.001 a 50.000 eleitores; (d) 15% de 50.001 a 150.000 eleitores; (e) 12,5% de 150.001 a 300.000 eleitores; (f) 10% acima de 300.000 eleitores; (g) 15% para o caso da Presidente da República.
Prazos para coleta de assinaturas de respaldo	180 dias, contados a partir do dia da entrega do formulário ao CNE.	Prazo estabelecido de acordo com a autoridade a ser questionada e a circunscrição eleitoral, sendo: (a) 180 dias para funcionários nacionais e autoridades de circunscrições maiores de 300.000 eleitores; (b) 150 dias em circunscrições de 150.001 a 300.000 eleitores; (c)

Dimensão	Antes da reforma	Após a reforma
		120 dias em circunscrições de 50.001 a 150.000 eleitores; (d) 90 dias em circunscrições de 10.001 a 50.000 eleitores; e (d) 60 dias em circunscrições de até 10.000 eleitores.
Convocatória da consulta à população	15 dias após à verificação das assinaturas.	15 dias após à verificação das assinaturas.
Intervenção da autoridade questionada no processo de revocatória de mandato	Durante a campanha eleitoral.	Pode impugnar a solicitação de revocatória de mandato durante a etapa de admissibilidade e intervir durante a campanha eleitoral.

Fonte: SANTAMARIA, 2014.

A análise das modificações evidencia que foram alteradas condições estruturais para o exercício desse direito de participação, que, segundo a leitura que fazemos da Constituição equatoriana de 2008, vão em contra o que aprovaram as(os) legisladoras(es) constituintes durante a Assembleia de Monticristi. Os principais aspectos que atentam contra a Carta Magna do país é a necessidade de motivos para dar início ao processo de revocatória, que não a própria insatisfação ou perda de confiança das(os) representadas(os) frente a suas(seus) representantes; a elevação no percentual de eleitoras que necessitam respaldar a solicitação de interrupção do mandato; e a redução do prazo para coleta de assinaturas.

Conforme argumenta Santamaría (2014), contrariamente ao que se poderia esperar, o uso frequente desse mecanismo participativo, ao invés de fortalecê-lo, fez com que ele perdesse sua força mediante a reação do próprio poder constituído do país à possibilidade de que a soberania e o poder de decisão estivessem efetivamente nas mãos da população. As instituições representativas, suas(seus) representantes e os instrumentos normativos operaram, nesse sentido, para conter as iniciativas de democratização da política equatoriana (RAMÍREZ, 2012). Segundo dados disponibilizados em 2012, após as reformas normativas, foram registradas apenas 54 solicitações de revocatória de mandatos, sendo que nenhuma delas foi admitida pelo *Consejo Nacional Electoral*.

Vale chamar a atenção de que, segundo as informações apresentadas pelo CNE e em pesquisas junto aos meios de comunicação equatorianos, desde a promulgação da nova Constituição, houve apenas duas solicitações de revocatória do mandato presidencial. A primeira, em 2010, foi de autoria do ex-apresentador de um

programa televisivo equatoriano, Carlos Vera, que não entregou ao Conselho as assinaturas de respaldo exigidas para andamento do processo, em rechaço às modificações normativas realizadas no direito à revocatória¹⁴⁴. Em comentário acerca da solicitação, María Fernanda Espinosa, *Coordinadora de Patrimonio* do Governo de Rafael Correa, realizou a seguinte afirmação: “[...] *no le estamos prestando mucha atención porque nos parece irrelevante frente a esta gran fuerza social que está acompañando el proceso de transformación del país, pienso que son como voces disonantes que realmente no se les ha prestado atención*”¹⁴⁵. Em 2015, o pedido do movimento *Democracia Sí* não foi admitido pelo *Consejo Nacional Electoral*, por não haver a explicitação dos motivos para iniciação do processo¹⁴⁶.

5.2.2. DEMOCRACIA DIRETA

Boa parte da visibilidade dada à Constituição equatoriana de 2008, bem como às demais cartas que compõe o que chamamos aqui de Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina, deve-se à possibilidade da população intervir diretamente na política do país, por meio de mecanismos de democracia direta. No caso do Equador, isso pode ser feito por meio da iniciativa popular legislativa, em consultas populares, referendos, espaços deliberativos e por meio da *Silla Vacía*. A utilização desses mecanismos é analisada em seguida.

Iniciativa popular legislativa: conforme apresentamos na primeira seção deste capítulo, o desenvolvimento normativo acerca da iniciativa popular legislativa operou no sentido de restringir o exercício desse direito, proibindo a elaboração de leis que criem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público e modifiquem a divisão político administrativo do país. Também foi limitada a capacidade de a população interferir na normatização interna das funções do Estado e, por fim, foi

¹⁴⁴ Ver “*Revocatoria de mandato de Correa se archiva sin firmas*”, em <<http://www.eluniverso.com/2011/02/19/1/1355/revocatoria-mandato-correa-archiva-sin-firmas.html>>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

¹⁴⁵ Ver “*Pedido de revocatoria de mandato no preocupa al régimen*”, em <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/pedido_de_revocatoria_de_mandato_no_preocupa_al_regimen--133941>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

¹⁴⁶ Ver “*Democracia Sí insistirá en pedir revocatoria de mandato de Rafael Correa*”, em <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/06/23/nota/4980850/democracia-si-insistira-pedir-revocatoria-mandato-rafael-correa>>, acessado em 05 de janeiro de 2017.

exigida a redação adequada da proposta normativa. Segundo nossa análise, essas alterações buscaram reduzir o campo de atuação da cidadania na produção de leis e normas a partir desse mecanismo, por meio do qual as(os) representantes possuem relativamente baixa capacidade de moderação da ação cidadã.

Para analisar o uso da iniciativa popular legislativa, consultamos a duas fontes de dados distintas: a primeira delas, provém da *Dirección de Organizaciones Políticas del Consejo Nacional Electoral*¹⁴⁷; a segunda, são as informações disponibilizadas na página *web* da Assembleia Nacional do Equador, por meio do *Sistema de Formación de Leyes*¹⁴⁸. Antes de apresentá-los, no entanto, destacamos a inconsistência das informações encontradas, que apresentaram números bastante díspares entre si. Tais incorreções fragilizam as análises aqui realizadas acerca da participação política da população no processo de elaboração de normas no Equador.

De acordo com o *Consejo Nacional Electoral*, entre 2010 e 2012, foram protocoladas 25 iniciativas populares legislativas junto ao órgão, das quais 18 eram direcionadas à Assembleia Nacional e sete a conselhos cantonais e provinciais (níveis político-administrativos subnacionais). Os principais temas abordados por esses projetos foram terras e territórios (três projetos); sistema penal (dois projetos); seguridade social (dois projetos) e reconhecimento de novas *parroquias*¹⁴⁹ (dois projetos). Um total de cinco projetos, o que representa um quinto do total de iniciativas apresentadas, foi considerado improcedente ou não cumpriu com as formalidades exigidas pelo conselho (RAMÍREZ GALLEGOS, 2013). Os dados são exibidos no quadro abaixo:

Quadro 7. Iniciativas populares normativas, Equador, 2010-2012.

Sujeito	Tema	Órgão Legislativo	Início do Processo	Resolução CNE
Assembleístas, dirigentes políticos e cidadania	<i>Proyecto de Ley reformatoria en materia penal</i>	Assembleia Nacional	12/2010	Cumprir com a quantidade de assinaturas requeridas
Cidadania; Organização social	<i>Proyecto de reforma ley de Seguridad Social</i>	Assembleia Nacional	09/2010	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo

¹⁴⁷ Dados atualizados até 22/10/2012, disponíveis em Ramírez Gallegos (2013).

¹⁴⁸ Disponível em: <<http://leyes.asambleanacional.gob.ec/>>, com atualização até 01/02/2017.

¹⁴⁹ *Parroquias* são um tipo de unidade administrativa subnacional no Equador.

Sujeito	Tema	Órgão Legislativo	Início do Processo	Resolução CNE
Cidadania; Organização religiosa	<i>Proyecto de ordenanza para uso de Silla Vacía</i>	<i>Concejo Cantonal (Machala)</i>	11/2010	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania	<i>Proyecto de Ley de Desarrollo Artesanal</i>	Assembleia Nacional	11/2010	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização social	<i>Reforma al Código Penal</i>	Assembleia Nacional	12/2010	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania	<i>Derogatoria de ordenanza sobre cobro de tasas</i>	<i>Consejo Provincial (El Oro)</i>	03/2011	Negado por improcedência
Cidadania	<i>Proyecto de ley de Tierras</i>	Assembleia Nacional	02/2011	Negado por não cumprir com formalidades
Cidadania; Fundação	<i>Ley reformatoria a la Ley de régimen especial para Galápagos</i>	Assembleia Nacional	03/2011	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania, Organizações sociais (Fenocin e CNCEA)	<i>Ley de Tierras y territorios</i>	Assembleia Nacional	10/2011	Cumprir com a quantidade de assinaturas requeridas
Organizações sociais	<i>Ley de Tierras y territorios</i>	Assembleia Nacional	10/2011	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização social	<i>Reformas a Ley Educación Superior</i>	Assembleia Nacional	10/2011	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização religiosa	<i>Ley de igualdad y libertad religiosa</i>	Assembleia Nacional	11/2011	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização social (UNE)	<i>Reforma ley de Educación intercultural</i>	Assembleia Nacional	11/2011	Cumprir com a quantidade de assinaturas requeridas
Organização social (Diabluma)	<i>Propuesta espectáculos taurinos</i>	<i>Concejo Cantonal</i>	11/2011	Em revisão das assinaturas coletadas
Cidadania; Organização social	<i>Ley reformatoria Código de la Niñez</i>	Assembleia Nacional	12/2011	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo

Sujeito	Tema	Órgão Legislativo	Início do Processo	Resolução CNE
Cidadania; Organização social	<i>Proyecto de nuevo Código del Trabajo</i>	Assembleia Nacional	01/2012	Negado por não cumprir com formalidades
Cidadania	<i>Derogatoria de Ordenanza para el uso de suelos</i>	<i>Concejo Cantonal (Manta)</i>	04/2012	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania	<i>Regulación zona excluida de la Concordia</i>	<i>Concejo Cantonal</i>	12/2012	Não há dados sobre resolução do CNE
Cidadania	<i>Ley reformatoria a la Ley de Seguridad Social</i>	Assembleia Nacional	04/2012	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização social	<i>Creación Parroquia Rural Montecristi</i>	<i>Concejo Cantonal</i>	05/2012	Negado por não cumprir com requisitos
Cidadania	<i>Enmiendas constitucionales del Referendo</i>	Assembleia Nacional	06/2012	Não há dados sobre resolução do CNE
Cidadania; Associação	<i>Proyecto de Ley Veteranos de Guerra</i>	Assembleia Nacional	06/2012	Não há dados sobre resolução do CNE
Cidadania	<i>Parroquialización del sector sur de Cascales</i>	<i>Concejo Cantonal</i>	07/2012	Não há dados sobre resolução do CNE
Concejal, associação	<i>Proyecto de Ley para vigilancia del cáncer de mama</i>	Assembleia Nacional	09/2012	Foram entregues os formulários para coleta de assinaturas de respaldo
Cidadania; Organização social	<i>Proyecto de Ley circunscripción territorial especial amazónica</i>	Assembleia Nacional	10/2012	Negado por não cumprir com formalidades

Fonte: Ramírez Gallegos, 2013. *Dirección de Organizaciones Políticas del CNE*. Dados atualizados até 22/10/2012.

Por sua vez, de acordo com os dados disponibilizados pela Função Legislativa equatoriana, desde a promulgação da nova Constituição do país e até o presente momento, somente oito proposições normativas foram realizadas pela cidadania no âmbito da Assembleia Nacional. Desse total, apenas duas chegaram a ser registradas oficialmente, passando a valer como norma: a *Ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial* e a *Ley Orgánica de Tierras y Territorios*. Entre as demais proposições, duas delas sequer chegaram a obter análise do *Consejo de Administración Legislativa (CAL)*, que verifica o cumprimento de requisitos formais por parte de todas as iniciativas legais apresentadas à Assembleia Nacional. Dos quatro

demais projetos analisados, dois foram rejeitados e dois aprovados para tramitação. As informações estão sistematizadas no quadro abaixo.

Quadro 8. Iniciativas Populares Legislativas apresentadas à Assembleia Nacional do Equador – 2009-2017

Iniciativa Popular Legislativa	Data de Apresentação	Postulante	Estado atual de tramitação
<i>Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial</i>	15/10/2009	<i>Federación Nacional de Cooperativas de Transporte en Taxis del Ecuador.</i>	Projeto aprovado após dois debates na Assembleia Nacional e análise do veto parcial do Presidente da República. Publicada no Registro Oficial em 29/03/2011.
<i>Proyecto de Ley de la Contaduría General del Estado</i>	19/10/2009	Sr. Advogado Jorge A. Freire Morán	Projeto apresentado sem análise do CAL para qualificação.
<i>Proyecto de Ley Reformatoria en Materia Penal</i>	16/09/2010	<i>Comisión Promotora de los Proyectos de Reforma del Artículo 77, Numeral 9 y Artículo 80 de la Constitución de la República y de Ley Orgánica Reformatoria en Materia Penal</i> , composta também por Assembleístas da Assembleia Nacional.	Projeto aprovado em primeiro debate realizado na Assembleia Nacional, em 08/12/2010.
<i>Proyecto de Ley de Creación de la Universidad Estatal Regional Kasama</i>	23/09/2010	<i>Consejo Rectoral de la Universidad Nacional Kasama</i>	Projeto apresentado sem análise do CAL para qualificação.
<i>Proyecto de Ley Orgánica de Legalización de la Tenencia de Tierras a favor de los Posesionarios, Moradores y Copropietarios de los Fraccionamientos no Autorizados en el Distrito Metropolitano de Quito</i>	11/01/2012	“Comitê Cidadão” representado por: Dr. Luis Abraham Acosta Quiroga, Sr. Luis Enrique Vasco Nacimba, Sra. Mariana Dolores Cruz Villalba, Sra. Blanca Flor Imbaquingo Ulcuango, Sr. Anibal Gonzalo Castilho, Sr. Luis Parraga Meza, Sra. Myriam Elena Manobanda Cevallos e Sr. Manuel María Moya Cevallos.	CAL desqualificou o projeto em 25/09/2012, com base nos artigos, 103, 240 e 264 da Constituição do Equador e no artigo 56 da <i>Ley Orgánica de la Función Legislativa</i> .
<i>Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe</i>	08/03/2012	<i>Unión Nacional de Educadores (UNE)</i>	Projeto qualificado pelo CAL tramitou em conjunto com outras proposições apresentadas sobre o assunto.
<i>Proyecto de Ley Orgánica de Tierras y Territorios</i>	03/2012	<i>RED AGRARIA, FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro CNCEA, FEINE, Corporación de Montubios del Litoral CORMOLIT, FEI.</i>	Projeto tramitou em conjunto com outras cinco proposições apresentadas por Assembleístas, sem a participação das organizações sociais durante os debates. Lei aprovada e publicada no

Iniciativa Popular Legislativa	Data de Apresentação	Postulante	Estado atual de tramitação
			Registro Oficial em 14/03/2016.
<i>Proyecto de Ley de Veteranos de Guerra del Ecuador</i>	14/01/2013	Sr. Juan José Llasha Guzmán – <i>Representante Nacional dos Combatientes de 1995.</i>	CAL desqualificou o projeto em 25/09/2012, por apresentar número de assinaturas de respaldo inferior ao exigido.

Fonte: Ramírez Gallegos (2013); *Sistema de Formación de Leyes* da Assembleia Nacional do Equador. Dados atualizados em 01/02/2017.

O caso da *Ley Orgánica de Tierras y Territorios* merece maior atenção por parte deste trabalho, seja pela importância que possui para a consagração de direitos coletivos garantidos na Constituição do Equador, seja pela forma como o direito à participação política foi tratado com desprezo por parte da Assembleia Nacional. Entre outubro de 2011 e março de 2012, a *Red Agraria*, a *Federación Nacional de Organizaciones Indígenas y Negras* (Fenocin), a *Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro* (CNCEA), o *Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicos del Ecuador* (Feine), a *Corporación de Montubios del Litoral* (Cormolit) e a *Federación Ecuatoriana de Índios* (FEI) impulsaram um amplo processo de coleta de assinaturas para respaldar seu projeto de lei, resultando em mais de 44 mil manifestações de apoio à iniciativa popular entregue ao CNE. No entanto, outras quatro proposições acerca da temática também foram apresentadas à Assembleia Nacional por parte de deputadas (Jaime Abril; Fernando Cáceres Cortez; Marco Murillo; e Ramiro Terán, María Molina, Jorge Escala, Linder Altafuya e Francisco Ulloa).

As cinco proposições foram aglutinadas e tramitadas em conjunto na *Comisión de Soberanía Alimentaria* da Assembleia Nacional, mas somente em junho de 2014, dois anos após a apresentação do projeto popular, foi aprovada a metodologia de fusão e consolidação dos projetos. As organizações sociais proponentes se dividiram fortemente durante o processo de elaboração, com corte baseado naquelas mais e menos próximas ao oficialismo. Os processos de deliberação na Comissão foram suspensos por longo período de tempo e a *Red Agraria* questionou a não participação das organizações proponentes no processo por meio de uma ação de proteção junto ao *Consejo de Judicatura* da cidade de Quito.

Em que pese as críticas da organização, o projeto foi aprovado após consulta a 618 organizações campesinas equatorianas, envolvendo um total de 6.480 pessoas.

Como parte do mecanismo de consulta pré-legislativa, esse processo se deu por meio de reuniões, nas quais eram apresentados os principais pontos do projeto e escutadas as opiniões, sugestões e críticas das organizações participantes. A versão final do projeto contou com a aprovação de 18 pontos de veto do Presidente da República e manteve pontos bastante controversos, especialmente considerando as pretensões iniciais das demandantes, por exemplo quanto à manutenção de latifúndios e monopolização das terras, ambos contrários aos direitos garantidos pela Constituição.

Consulta popular e referendo: a Carta Magna equatoriana prevê um conjunto variado de mecanismos para o exercício do direito à consulta, que vão desde uma concepção mais genérica de se consultar a cidadania acerca de sua avaliação sobre determinado assunto, até uma garantia específica às comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, povos afroequatorianos e *montubios* sobre ações estatais que impactem qualquer de seus direitos coletivos. Em seu conjunto, os mecanismos consultivos operam como instrumento muito poderoso para promover o envolvimento da população em decisões importantes e assegurar de forma mais contundente as demais inovações presentes na Constituição, especialmente relacionadas à questão ambiental e territorial.

Igualmente ao caso da Iniciativa Popular Legislativa, no entanto, o direito à consulta popular também sofreu restrições quando desenvolvido normativamente por parte dos legisladores pós-constituintes. Mesmo sendo bastante genéricas e repetitivas em relação ao que se previu no texto da Carta Magna de 2008 e contribuindo pouco para promover a efetividade desse direito (FERNÁNDEZ; ALVEAR, 2016), as leis infraconstitucionais proibiram que as consultas versassem sobre temas relativos a tributos, gastos públicos ou à organização político-administrativa do país. Também foi vedada a possibilidade de se modificar o procedimento de reforma constitucional e conteúdos dos direitos e garantias previstas na Constituição.

De forma ainda mais grave, a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* prevê que, no caso da consulta previa, livre e informada e da consulta ambiental à comunidade, mecanismos direcionados ao resguardo de direitos coletivos das comunas, comunidades, povos e nacionalidades indígenas, povos afroequatorianos e *montubios*, bem como dos direitos da natureza previstos pelo texto constitucional, a decisão final sobre a execução ou não dos projetos consultados será do próprio Estado, que deverá prever o pagamento de indenizações para “eventuais” danos causados. Tal previsão permite a ocorrência de infrações graves contra importantes

direitos consagrados pelo Poder Constituinte em 2008 e contribui para limitar o processo de decolonização que a nova Carta Magna busca promover. Além disso, vai de encontro ao que se prevê em normas internacionais, notadamente a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007, flexibilizando a necessidade de consentimento da comunidade impactada.

Por fim, em março de 2012, o Deputado Gerónimo Yantalema, do Pachakutik (PK), apresentou projeto de *Ley Orgánica de Consulta a las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas de Ecuador*, contendo o detalhamento de procedimentos para o exercício desse direito. O projeto havia sido socializado previamente com os povos indígenas e originários, sobretudo por meio da Conaie, e chegou a ser qualificado pelo CAL e aprovado por unanimidade em primeiro debate. No entanto, em agosto deste mesmo ano, foi ditado o *Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarboríferos*¹⁵⁰, de autoria do Presidente da República, que regride em diversos pontos em relação às previsões constitucionais de direitos, como no caso da não necessidade de se realizar o procedimento na língua das comunidades consultadas.

Com base nessas regulamentações, o *Consejo Nacional Electoral* registrou¹⁵¹, até junho de 2013, 14 solicitações da cidadania para realização de consulta popular. De acordo com o informe emitido pelo órgão, a maior parte delas ainda se encontrava em tramitação e duas dessas solicitações haviam sido negadas sem a indicação de motivos. Não foram disponibilizados dados mais recentes sobre o encaminhamento dos pedidos. Têm-se conhecimento, apenas, das consultas efetivamente realizadas. Entre 2011 e 2012, ocorreram dois processos consultivos, sendo um na Comunidade de *Caspigasi del Carmen*, localizada no Distrito Metropolitano de Quito, e outra no *Cantón La Concordia*.

¹⁵⁰ Decreto nº 1247, que *dicta el reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarboríferos*, disponível em: <<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/98181/116733/F1965072964/ECU98181.pdf>>, acesso em 16/01/2017.

¹⁵¹ Dados disponibilizados por meio do Ofício 0882-SG-CNE-2013, de 5 de junho de 2013 (FERNÁNDEZ; ALVEAR, 2016).

Quadro 9. Consultas populares realizadas no Equador, 2011-2012

Local	Data	Pergunta	Resultado eleitoral	Participação eleitoral
Comunidade de Caspigasí del Carmen	27/11/2011	<i>¿Está usted de acuerdo en que las tierras comunitarias de Caspigasí del Carmen, pertenezcan a la jurisdicción de la parroquia Calacalí?</i>	Sim: 65,5 % Não: 29,58% Branços: 1,1% Nulos: 3,7%	93% (693 de 746 eleitores)
Cantón La Concordia	05/02/2012	<i>¿A qué provincia quiere usted que pertenezca el cantón la Concordia?</i> A) <i>Provincia de Sto. Domingo de los Tsáchilas</i> B) <i>Provincia de Esmeraldas</i>	A.: 64,92% B.: 27,78% Branços: 1,51% Nulos: 5,78%	79,87% (23.234 de 29.089 eleitores)

Fonte: Ramírez Gallegos, 2013. Dados disponibilizados pelo *Consejo Nacional Electoral*.

O baixo número de consultas realizadas chama a atenção, ainda, para o caso de diversos projetos de lei que foram aprovados sem nenhuma consideração das comunidades afetadas, como a *Ley de Hidrocarburos*, a *Ley de Educación Intercultural*, o COOTAD, o *Código de La Producción* e a própria *Ley de Minería*, já abordada neste trabalho (FERNÁNDEZ; ALVEAR, 2016). Vale citar, ainda, que, por iniciativa dos poderes constituídos, foram realizadas consultas para Referendo de aprovação da nova Constituição, em 2008, e para implementação, em 2011, de dez reformas constitucionais propostas pelo Presidente da República, Rafael Correa, que será examinado mais detidamente na próxima seção. No momento em que este trabalho está sendo escrito, o Equador se prepara para uma nova Consulta impulsionada pelo Presidente, para verificar a opinião da população equatoriana acerca da seguinte pergunta: *¿Está usted de acuerdo en que, para desempeñar una dignidad de elección popular o para ser un servidor público, se establezca como prohibición tener bienes o capitales, de cualquier naturaleza, en paraísos fiscales?* O tema dos paraísos fiscais tem ganhado forte debate no Equador após inúmeras denúncias de corrupção e sido um elemento muito forte no discurso de Rafael Correa frente a adversários políticos. A consulta se realizará no dia 19 de fevereiro de 2017, em conjunto com as eleições gerais.

Embora possam ser citadas outras experiências, um caso específico que envolveu a limitação do direito à consulta merece destaque por parte deste trabalho.

Trata-se do referente à exploração petroleira no *Parque Nacional Yasuní*, uma área de aproximadamente um milhão de hectares, localizada na região amazônica do Equador, nas províncias de *Orellana* e *Pastaza*. Declarado Reserva da Biosfera pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 1989, o Parque acolhe uma enorme diversidade de fauna e flora e é território de pelo menos quatro povos indígenas em isolamento voluntário.

Transformado em um dos símbolos do direito da natureza e do *Buen Vivir*, em 2010, o Governo de Rafael Correa propôs à Organização das Nações Unidas (ONU), um projeto revolucionário, que tinha como objetivo manter inexplorado indefinidamente os depósitos de petróleo bruto existentes no campo ITT (*Ishpingo-Tambococha-Tiputini*), localizado dentro do Parque Yasuní, que correspondem a 846 milhões de barris ou 20% da reserva comprovada do país. A partir de uma noção de corresponsabilidade, como contrapartida, o projeto conhecido como Iniciativa Yasuní-ITT¹⁵², previa a realização de aportes financeiros por parte dos países do Norte global a um fundo internacional, administrado pelo Estado e pela sociedade civil equatoriana e pelos países contribuintes, destinados ao financiamento de projetos para produção de energia renovável no Equador.

Três anos após o começo da Iniciativa, em 2013, apenas 13,3 milhões de dólares compunham o fundo criado, o que representava apenas 0,37% do total projetado, de 3,6 bilhões de dólares¹⁵³. No dia 15 de agosto de 2013, o Presidente Rafael Correa assinou o Decreto Executivo nº 74¹⁵⁴, por meio do qual liquidou a Iniciativa Yasuní-ITT e solicitou autorização à Assembleia Nacional para exploração de 1% da área de superfície do Parque Nacional. Esse ato representou uma perda significativa para aquelas(es) que apostavam na nova Constituição equatoriana como meio para a consecução de um novo modelo de desenvolvimento, baseado no respeito à natureza e aos direitos dos povos indígenas e originários de *Nuestra América*.

A justificativa do Governo ressalta a necessidade da exploração do petróleo existente no Yasuní para redução dos índices de pobreza e miséria no país e provisão

¹⁵² O projeto encontra-se disponível em <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/paises/pdf/yasuni.pdf>, acesso em 16/01/2017.

¹⁵³ Valor corresponde a 50% da receita estimada pela venda dos barris de petróleo não explorados. Os principais aportes financeiros foram provenientes da Alemanha e Itália. Chile, Colômbia, Geórgia e Turquia fizeram contribuições menores. O projeto também contou com os recursos particulares de celebridades estadunidenses, como Leonardo DiCaprio, Bo Derek, Edward Norton e Al Gore.

¹⁵⁴ Disponível em <http://sitio.yasunidos.org/images/Documentos_cronologia_/Decreto_74.pdf>, acesso em 16/01/2017.

de serviços públicos, como os de educação e saúde. A afirmação de Correa é umas das falácias comumente utilizadas por governos e pelo setor privado, para justificar a perpetuação de um modelo de desenvolvimento baseado na exploração dos recursos naturais, que se quer é convertida em “benefícios compensatórios” para a população da área explorada, mas sim em lucro para as empresas exploradoras. Tal análise vai ao encontro do que afirmou Alicia Cawiya, mulher indígena na Nacionalidade *Waorani*, estabelecida dentro da área do *Parque Nacional Yasuní*, durante pronunciamento na Assembleia Nacional do Equador. Em sua fala, afirmou que “*de siete empresas trabajando en territorio Waorani, mas pobreza hemos quedado*”, pelo qual pediu para que os *Waorani* pudessem administrar seus próprios povos e territórios, inclusive por meio da constituição de um “território binacional” *Waorani*, que ocupa parte da área do Equador e Peru¹⁵⁵.

O Decreto presidencial gerou uma enorme contestação social, principalmente de jovens favoráveis aos direitos da natureza, que deram início a mobilizações para impedir a exploração do território. Pelo menos três grupos solicitaram a realização de consultas populares frente ao *Consejo Nacional Electoral* e à Corte Constitucional do Equador: (1) a *Frente de Defensa Total de la Amazonía*, formada por organizações e comunidades de base; (2) o *Yasunidos*, um coletivo de jovens ativistas; e (3) *Amazonía Vive*, formado por 33 *alcaldesas* da região amazônica equatoriana¹⁵⁶. Em diversos protestos de rua, a Polícia Nacional usou de força para reprimir os grupos de manifestantes e uma massiva campanha midiática foi realizada para desprestigiá-los.

Durante quase dois anos, houve uma intensa pugna entre os grupos, o *Consejo Nacional Electoral* e a Função Judiciária do Equador. O CNE realizou reiterados impedimentos à aceitação das assinaturas coletadas e apresentadas ao órgão e operou como um decisivo obstáculo à realização das consultas, inclusive com pronunciamentos públicos contrários à iniciativa¹⁵⁷. Por sua vez, nas instâncias judiciárias, os coletivos foram derrotados em todas as ações postuladas, mesmo tendo o respaldo e apoio de renomados constitucionalistas e advogados ambientalistas do Equador. O Presidente Rafael Correa, por sua vez, incentivou a população do país a

¹⁵⁵ O discurso completo realizado por Alicia Cawiya pode ser acessado em: <<https://www.youtube.com/watch?v=oqqfjBCmxwl>> (acesso em 16/01/2017).

¹⁵⁶ Em 21 de maio de 2014, o coletivo Amazonía Vive desistiu da consulta de forma misteriosa.

¹⁵⁷ Em entrevista para o canal televisivo equatoriano Gama TV, o Presidente do CNE, Sr. Domingo Paredes, que deveria adotar uma postura “imparcial” frente ao caso, dice que não seria correto “*crear un infierno para recoger firmas*” e minimizou o impacto da exploração de petróleo.

coletar as assinaturas, dizendo estar seguro de que a sua proposta para extração do petróleo seria vencedora na consulta. Em outubro de 2014, a *Yasunidos* denunciou o Estado equatoriano à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) por violação do direito de mais de 800 mil cidadãos(ãos) que haviam assinado suas petições para realização da consulta e pelos abusos contra os direitos políticos de suas lideranças.

A não realização da consulta representou um dos mais fortes golpes aos direitos participativos previstos na nova Constituição do Equador de 2008. Após ser transformado em um ícone das mudanças que a Carta Magna propugnava, a Iniciativa passou a representar o descaso dos poderes constituídos contra os direitos da natureza, ao autogoverno coletivo, à plurinacionalidade e à possibilidade de que a população se manifestasse de forma protagonistas nas decisões relevantes a nível nacional.

Espaços Deliberativos: a Constituição equatoriana previu, ainda, um conjunto de mecanismos por meio dos quais a população pode ter uma participação qualificada no processo de deliberação política, por meio de audiências públicas, assembleias, *cabildos populares*, conselhos consultivos, observatórios e outras instâncias. Esses espaços são compostos de forma paritária entre o Estado e a sociedade civil no âmbito territorial de cada nível de governo. Além disso, a *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* estabeleceu a *Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir* como um espaço de consulta e diálogo direto entre o Estado e a cidadania para temas relacionados ao *Plan Nacional de Desarrollo* (ou *Plan Nacional para el Buen Vivir*).

No entanto, não foram disponibilizados dados acerca da criação, implementação e funcionamento desses espaços no âmbito nacional. De forma preliminar, a análise realizada por este trabalho a partir das normativas infraconstitucionais nos permite concluir que estas estabeleceram a Função Executiva como agente principal de impulsão da participação política nesses espaços deliberativos. É o Executivo que preside esses órgãos mistos e quem convoca as seções de deliberação. Ademais, esses espaços contam com um grande número de membros do Poder Público local, como os *Consejos Locales de Planificación*, em que os atores estatais podem chegar a representar até 70% de sua composição. Cameron e Sharpe (2013) destacam, nesse sentido, que esses mecanismos consultivos podem se transformar em “fachada”, para legitimar decisões governamentais e certas

organizações da sociedade civil, ao invés de serem mecanismos efetivos de promoção da participação política no país.

5.2.3. DEMOCRACIA COMUNITÁRIA

A existência de mecanismos de Democracia Comunitária representa uma diferença fundamental no modelo de democracia consolidado pela nova Constituição do Equador de 2008 em relação a maior parte das demais constituições latino-americanas. Por meio da garantia desse direito, o Estado equatoriano possibilita a consecução de princípios fundamentais previstos na Carta Magna, como a plurinacionalidade, a interculturalidade e o autogoverno coletivo, fundamentais para a ruptura decolonial que destacamos no primeiro capítulo deste trabalho.

Um mecanismo específico possui maior relevância nesse contexto, pela novidade e importância que representa: o reconhecimento do direito dos povos ancestrais, indígenas, afroequatorianos e *montubios* de constituir circunscrições territoriais, com competências similares às que possuem os governos autônomos descentralizados e o exercício de funções jurisdicionais próprias para solução de conflitos internos. No entanto, há pouca informação catalogada acerca do exercício desse direito no caso equatoriano, o que inviabiliza a realização de análises mais substantivas acerca de como esses mecanismos se desenvolveram na prática.

De acordo com a própria Constituição e as normas infraconstitucionais promulgadas – especialmente o *Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización* (COOTAD), a conformação de *Circunscripciones Territoriales Indígenas* (CTI), reconhecidas como unidades político-administrativas próprias dos povos indígenas e originários do país, ocorre por solicitação das próprias nacionalidades e povos ou por iniciativa dos Governos Autônomos Descentralizados correspondentes, e exige a realização de consulta respaldada por 10% do padrão eleitoral e aprovada por, pelo menos, dois terços dos votos válidos.

De acordo com as informações que puderam ser coletadas junto aos principais veículos de imprensa equatorianos, a conformação dessas circunscrições tem enfrentado entraves devido às relações conflituosas estabelecidas entre movimentos sociais representantes de povos e nacionalidades indígenas e o Governo de Rafael

Correa. As críticas realizadas pelas lideranças dessas agrupações ao Presidente têm sido impeditivas para a inicialização do diálogo junto à Função Executiva, especialmente aquelas ligadas à *Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (Conaie)¹⁵⁸, que, embora já tenha sido aliada de Correa, atualmente se posiciona de forma contrária a seu Governo.

Uma das principais propostas realizadas pelo movimento indígena nesse campo, a de criação da *Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, foi duramente contestada pelo Presidente em público, que denunciou os intentos do movimento indígena como de pretensão separatista¹⁵⁹. Ao todo, foram propostas cinco iniciativas legislativas de criação da *Ley Orgánica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica*, sendo quatro delas por deputadas nacionais e uma pelo Presidente da República. Somente a proposição de Rafael Correa foi qualificada pelo CAL, enquanto outras duas proposições sequer chegaram a ser consideradas pelo órgão. Como resposta às críticas de Correa, as dirigentes indígenas afirmam que pretendem continuar a construir o Estado Plurinacional desde suas próprias comunidades e costumes e não desde a perspectiva do Presidente¹⁶⁰.

5.2.4. FUNÇÃO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

A institucionalização da participação política e controle do Estado pela população por meio da Função de Transparência e Controle Social constitui um marco importante das inovações que a nova Constituição do Equador possui. Por meio dele, o tema da participação passa a compor, de forma mais decisiva, a agenda política do país e se reforça em termos de recursos dispostos pelo Estado para a consecução desses direitos. Nesse novo ordenamento, o *Consejo de Participación Ciudadana y Control Social* (CPCCS) possui centralidade na promoção de ações participativas.

¹⁵⁸ Ver “*Pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador buscan nueva etapa dentro del Estado plurinacional e intercultural*”, disponível em <<http://www.andes.info.ec/en/node/41735>>, acesso em 16/01/2017.

¹⁵⁹ Ver “*Quishpe responde al Presidente y en Tungurahua se advierte sobre división*”, disponível em <<http://www.eluniverso.com/2010/08/14/1/1355/quishpe-responde-presidente-tungurahua-advier-te-sobre-division.html>>, acesso em 19/01/2017.

¹⁶⁰ Ver “*Circunscripciones de Cootad suman reparos en indígenas*”, disponível em <<http://www.eluniverso.com/2010/08/14/1/1355/circunscripciones-cootad-suman-reparos-indigenas.html>>, acesso em 16/01/2017.

Os dados coletados junto a colaboradores do Conselho nos permitiram identificar que o órgão ainda tenta se consolidar institucionalmente e se encarrega com bastante dificuldade da tarefa de promover a participação política no Equador. Suas atividades têm se concentrado na busca pela formação da cidadania e sensibilização quanto aos seus direitos participativos e constituição das *Asambleas Ciudadanas Plurinacionales e Interculturales para el Buen Vivir*. Além disso, uma de suas principais dificuldades têm sido a de equacionar os espaços participativos comunitários e ancestrais com os espaços institucionais definidos pela nova Constituição, sendo que este último é o espaço prioritário de atuação do Conselho.

Sua institucionalização tem se dado, ainda, com foco na designação de autoridades estatais, uma das principais tarefas atribuídas por este órgão na Carta Magna equatoriana e pelas normas infraconstitucionais posteriormente promulgadas. De acordo com essas normas, o CPCCS, por meio das *Comisiones Ciudadanas de Selección*¹⁶¹, deve promover a designação das seguintes autoridades: *Defensor del Pueblo; Defensor Público; Fiscalía General del Estado; Contralor General del Estado; Consejo Nacional Electoral; Tribunal Contencioso Electoral; Procurador General del Estado; Superintendentes*; magistradas(os) que integraram a primeira Corte Constitucional; e membras(os) do *Consejo de la Judicatura*.

Nesse campo, no entanto, ficou evidente um dos casos de maior destaque de como o Poder Executivo influenciou nas atividades do Conselho. Em 2011, o Presidente Rafael Correa promoveu uma consulta popular para reforma da Constituição equatoriana. A consulta contemplou dez perguntas, que envolviam temas ligados ao sistema de justiça, à prática de jogos de azar e à regulação dos meios de comunicação, entre outros. Das dez perguntas, uma era de abrangência local e as outras nove a nível nacional¹⁶², sendo que, em todas elas, foram aprovadas as propostas presidenciais.

Em relação ao sistema de justiça, duas perguntas realizadas pela Consulta são de interesse para este trabalho:

PREGUNTA 4

¿Está usted de acuerdo en sustituir el actual Pleno del Consejo de la

¹⁶¹ As comissões são formadas por cinco delegados selecionados por cada uma das Funções do Estado e por outros cinco representantes de organizações sociais e da cidadania, que se postularem e cumprirem os requisitos pré-estabelecidos.

¹⁶² Todas as perguntas se aplicavam a todo território equatoriano. No entanto, a pergunta nº8 (*¿Está usted de acuerdo que en el cantón de su domicilio se prohíban los espectáculos que tengan como finalidad dar muerte al animal?*) teve seu resultado avaliado no nível cantonal.

Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros designados, uno por la Función Ejecutiva, uno por la Función Legislativa y uno por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, enmendando la constitución como lo establece el Anexo 4?

[...]

PREGUNTA 5

¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial, como lo establece el Anexo 5?¹⁶³

As mudanças propostas pelo Presidente da República, Rafael Correa, se direcionam à renovação do Poder Judiciário, e a possibilidade de interferir na seleção de membras(os) do *Consejo de la Judicatura* e da *Corte Nacional de Justicia*, à despeito da responsabilidade constitucionalmente atribuída ao *Consejo de Participación Ciudadana y Controle Social* para cumprimento desse papel. Conforme argumenta Freidenberg (2012, p. 140), “*en la práctica, eso implicaba quitarle poder a la institución que había sido creada como la expresión de la nueva democracia participativa y directa*”.

Além de representar uma forma de obstrução ao exercício das atribuições destinadas ao CPCCS pela Constituição de 2008, a reforma também possui graves consequências para a autonomia da Função Judicial. O *Consejo de la Judicatura*, um de seus mais importantes órgãos, foi definido como independente e “técnico”, sem a seleção de “delegados” para ocupação de seus cargos. Ao contrário dessa expectativa inicial, conforme argumenta Grijalva (2011, p. 57), “*la propuesta del Ejecutivo [...] vincula las actividades jurisdiccional, administrativa y disciplinaria al disponer que el Presidente de la Corte Nacional presidirá ese Consejo ad hoc*”.

5.3. O PAPEL DO PRESIDENTE NA POLÍTICA EQUATORIANA

¹⁶³ O texto completo das perguntas e resultados da consulta popular, bem como os anexos referidos nesta citação estão disponíveis em <<http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/baselegal/Consulta%20Popular%20y%20Referendum.PDF>>, acessado em 20 de janeiro de 2017.

Ao se analisar o aparente paradoxo apontado por este trabalho, o baixo nível de utilização dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população previstos na Constituição do Equador de 2008 e a interferência dos poderes constituídos sobre o seu efetivo exercício são reforçados pelo papel cumprido pelo Presidente da República, Rafael Correa, à frente da Função Executiva. No capítulo anterior, demonstramos a força institucional que ele possui para governar, tendo em vista os poderes presidenciais estabelecidos pela Carta Magna. Nesta seção, por sua vez, elencaremos elementos adicionais que contribuem para o fortalecimento do Presidente no contexto político do Equador, tornando-o um ator ainda mais central e com capacidade de limitar o exercício da participação por parte da população.

Em primeiro lugar, deve-se chamar atenção para o que argumenta Julio Echeverría (2005) ao analisar os paradigmas do presidencialismo no Equador. O autor defende que o reforço do regime presidencial é resultado das condições políticas experimentadas pelo país durante as últimas décadas. Na Carta Magna de 1978, o Equador experimentava a abertura democrática após o regime militar instaurado seis anos antes, como reação ao quinto governo de José María Velasco Ibarra. Nesse período, o presidencialismo forte, que havia sido historicamente associado à instabilidade democrática na América Latina, passa a ser defendido como forma de garantir e facilitar a implementação de programas neoliberais, fundamentados em políticas monetaristas, anti-estatistas e com drástica redução dos gastos públicos (GARGARELLA, 2010; 2014). De forma adicional, no caso do Equador, a disputa entre presidente e parlamentares de centro-esquerda quanto às políticas econômicas e redistributivas geraram forte enfrentamento entre Executivo e Legislativo e uma profunda crise de governabilidade durante os anos de 1980 e grande parte dos anos 1990 (ECHEVERRÍA, 2005). A saída por um presidencialismo forte, capaz de contornar as travas políticas entre os dois poderes foi, então, adotada pela Assembleia Constituinte do país em 1998.

O primeiro governo posterior à promulgação dessa Constituição, presidido por Jamil Mahuad, levou o país a sua pior crise econômica, gerando uma nova espiral de conflitos (RAMÍREZ GALLEGOS, 2010). O período que se estende entre 2000 e 2005 foi de intensa mobilização social e instabilidade política, que culminou com a caída de três presidentes¹⁶⁴, acontecimentos já analisados anteriormente. Esse movimento de

¹⁶⁴ Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2000-2003) e Lucio Gutiérrez (2003-2005).

contestação permitiu a emergência de Rafael Correa como opção política, eleito em 2006. Correa havia sido Ministro de Economia e Finanças no início do Governo de Alfredo Palacio, que assumiu o cargo interinamente entre 2005 e 2007, propondo uma economia fortemente nacionalista, em detrimento da ortodoxia neoliberal e das orientações do Banco Mundial e do FMI. Correa renunciou ao cargo por discordar da política presidencial e, em 2006, foi eleito Presidente pelo Alianza PAIS (*Patria Altiva i Soberana*), organização que ele mesmo criou.

Rafael Correa, nesse sentido, surgiu como um ator *outsider*, crítico do atual *establishment* da política equatoriana, percebida como sendo a culpada das mazelas enfrentadas pela sociedade nesse momento. Durante a campanha eleitoral, se apresentou como um cidadão comum, de origem popular, mas bem preparado para o exercício do cargo e para eliminar a *partidocracia* equatoriana, após ter finalizado seu Doutorado em Economia, nos Estados Unidos, pela *University of Illinois*. Correa era “*la encarnación de los sueños de movilidad social y [...] el símbolo de la unidad nacional anti-oligárquica*” (DE LA TORRRE, 2008, p. 34). Pronunciando-se como parte das mobilizações sociais de “*Los Forajidos*”, que culminou com a saída de Gutierrez do poder, Correa postulou-se ao cargo em um novo “movimento”, o Alianza PAIS, que não contava com candidatos próprios para a Assembleia Nacional, por defender a necessidade de convocação da Constituinte.

Em novembro de 2016, Rafael Correa conquistou a presidência do país em segundo turno, com 56,7% dos votos, sendo vitorioso em praticamente todo o país, a exceção de três províncias da Costa equatoriana e das circunscrições eleitorais no exterior. Em abril de 2007, realizou uma consulta popular sobre a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, que alcançou 81,7% de aprovação. Em 2008, a Constituição foi aprovada por 75,8% das equatorianas e, no ano seguinte, Correa venceu novamente as disputas eleitorais, agora em primeiro turno, com 52,0% dos votos. O expressivo apoio manifestado pela população equatoriana ao Presidente fez com que sua posição de destaque se acentuasse e respaldou, por diversas vezes, suas políticas e sua forma de conduzir o país.

O uso dos resultados eleitorais para diagnosticar sua aprovação junto à população e se blindar frente às críticas dos opositores representa uma das características marcantes dos mandatos de Rafael Correa, e o coloca como parte das “presidências plebiscitárias”, analisadas por Theodore Lowi (1985), Samuel Kernell (1993) e Brandice Canes-Wrone (2006). Para essas autoras, presidentes plebiscitários

mobilizam a opinião pública diretamente junto à população, adotando a estratégia de “*going public*”, por meio da qual buscam melhorar sua posição estratégica no contexto político e superar possíveis necessidades de barganha junto às(aos) legisladoras(es). No caso equatoriano, Conaghan e De la Torre (2008) caracterizam o Governo de Correa¹⁶⁵ como “*the extreme plebiscitary presidency*”, em que o mandatário se apoia sistematicamente em uma série de rápidos eventos eleitorais (*rapid-fire electoral events*) destinados a promover reformas constitucionais, reforçar os poderes presidenciais e redefinir o sistema partidário.

Como parte dessa estratégia, Correa convocou uma consulta popular, em maio de 2011, na qual buscou a aprovação de reformas na Constituição equatoriana em temas ligados ao sistema de justiça, à prática de jogos de azar e à regulação dos meios de comunicação, entre outros. Em todas as dez perguntas contempladas na consulta, foram aprovadas as propostas presidenciais. Em 2013, por fim, Rafael Correa venceu novamente as disputas presidenciais, em primeiro turno, com 57,2% dos votos, perdendo em apenas uma província equatoriana, a de Napo, situada na região amazônica do país. Dessa vez, a vitória nas eleições presidenciais foi reforçada pela imensa maioria conquistada pelo Alianza PAIS para composição da Assembleia Nacional.

A popularidade presidencial e a sua validação em repetidos processos eleitorais se converteram, nesse sentido, em elementos-chave para a política de Correa (CONAGHAN; DE LA TORRE, 2008). Além do próprio carisma do Presidente, tal popularidade foi sustentada pelos resultados positivos alcançados pela “Revolução Cidadã”, fruto de incrementos substanciais nos padrões de investimento público por parte do governo nacional e do direcionamento dos recursos estatais para políticas sociais, tais como o Programa *Bono de Desarrollo Humano*¹⁶⁶, a construção de novas escolas e hospitais, bem como a realização de diversas obras de infraestrutura no país. Como resultado, verificaram-se importantes conquistas relacionadas à redução dos níveis de desemprego, pobreza e desigualdade. Deve-se destacar, ainda, que esses resultados estão associados a um período de elevação no preço do petróleo,

¹⁶⁵ As autoras associam essa mesma característica ao Governo de Hugo Chávez, na Venezuela.

¹⁶⁶ O Programa Bono de Desarrollo Humano (BDH) é semelhante ao Bolsa Família (PBF), criado pelo Governo brasileiro, e prevê a transferência direta de renda, no valor de 50 dólares mensais, às famílias que se encontrem abaixo da linha da pobreza. Assim como no caso do PBF, o benefício do BDH também está condicionado ao cumprimento de condicionantes nas áreas de educação e saúde. Além disso, o Programa inclui pensão para pessoas com deficiência e pessoas idosas.

principal produto comercializado pelo Equador com outros países, o que proporcionou aumentos importantes nos níveis de arrecadação e permitiu a redistribuição desses recursos em forma de políticas públicas, mas que manteve o padrão neodesenvolvimentista, baseado na contínua exploração dos recursos ambientais e contrário a diversas demandas reivindicadas pelos povos indígenas e originários, além de infringir, muitas vezes, contra o próprio direito da natureza.

Esses processos não são isentos de questionamentos e situações críticas para o exercício da participação política e controle do Estado pela população. Associado a uma estratégia de populismo tecnocrático (DE LA TORRE, 2013), as práticas eleitorais e mesmo a realização de procedimentos de consulta à população foram marcados pelo uso massivo dos meios de comunicação por parte do governo, por ataques a opositores e por estratégias de desmobilização de setores da população contrários ao Presidente. *“Laying claim to this special legitimacy, Correa dismissed and ignored all attempts to constrain the actions of the executive branch, whether they emanated from institutions such as the congress or from actors in the party system or civil society”* (GONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 277).

Ao longo de seus mandatos, Correa adotou um discurso tecnopopulista, associado à uma tentativa de se diferenciar da *“partidocracia”* equatoriana, mas também de blindar o seu governo por meio do apelo a argumentos “técnicos” e “apolíticos”. O discurso populista adiciona o elemento de dividir a sociedade entre aquelas(es) que estão com o Governo e, por isso, compartilham das consignas da Revolução Cidadã, e aquelas(es) que não estão com o Governo, e buscam o retorno das oligarquias e dos partidos políticos corruptos. Esse mantra foi ecoado ao longo de todo o período que Correa esteve à frente da Presidência do Equador e sustentou ataques sistemáticos a opositoras(es) políticas(os), movimentos sociais contrários ao regime, jornalistas e veículos de imprensa que o criticavam.

Além disso, essa prática se baseou em formas de comunicação direta entre o Presidente e o “povo”, apoiado sobretudo na utilização intensa de meios de comunicação e em uma estratégia de “permanente campanha” (GONAGHAN; DE LA TORRE, 2008), por meio da qual buscou sustentar e manter constante sua popularidade e manipular sua aprovação pública. O modelo de permanente campanha acentua os traços majoritários da democracia e torna difícil separar os momentos eleitorais e os momentos de governo regular, levando a uma perda considerável do potencial democrático participativo e inclusivo proposto na nova Constituição. Além

disso, utiliza de um padrão populista de mobilização das massas desde o Governo, buscando ligar diretamente a cidadania ao Presidente por meio de estratégias midiáticas, e se desvencilhar da atuação dos movimentos sociais e grupos organizados.

Não por acaso, Correa nomeou seu chefe de campanha em 2006, Vinicio Alvarado Espinel, como *Secretario Nacional de la Administración Pública* de seu governo. À frente do cargo, Alvarado deu início a uma robusta estratégia de comunicação governamental, que envolvia, em um primeiro momento, a exibição de um programa semanal de rádio, o “*El Presidente Dialoga con el Pueblo*”, e em constantes informes presidenciais nas cadeias de rádio e televisão do país. Essa última prática, baseou-se no artigo 74 da *Ley Orgánica de Comunicación* do Equador¹⁶⁷, que obrigava a transmissão, por parte dos meios de comunicação audiovisuais de sinal aberto, de mensagens de interesse geral realizadas pelo Presidente da República ou por outras entidades ligadas à Função Executiva do país, também conhecida como “*Cadena Nacional*”.

Somente em 2009, foram realizadas 230 transmissões. O uso sistemático desse recurso extrapolou aquilo que se pode entender como o propósito das *cadena nacionales*, e tornou-se um “evento semanal” de comunicação do governo com a sociedade (CONAGHAN, DE LA TORRE, 2008). O uso das *cadena* foi contestado reiteradas vezes pela Relatoria Especial para Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em seu informe de 2009, afirmou que esse espaço estava sendo utilizado para “*descalificar duramente a la prensa, y tildarla, en diversas oportunidades, de ser ‘conspirador[a]’, ‘corrupta’, ‘desestabilizador[a]’, ‘irresponsable’ y ‘mentirosa’*” (CIDH, 2009, p. 78).

Além disso, em 2010, o Estado equatoriano possuía controle sobre, pelo menos, 19 meios de comunicação, entre canais de televisão, emissoras de rádio, jornais, revistas e agências de notícias (CIDH, 2011). O massivo uso de publicidade oficial foi outra forma de o governo exaltar a figura do Presidente da República, difundir mensagens políticas e promover as ações realizadas pelo mandatário, utilizando como *slogans*: “*la patria ya es de todos*”, “*pasión por la patria*” e “*la patria vuelve*”. “*Government advertising, and the advertising used by Correa’s PAIS organization for*

¹⁶⁷ A *Ley Orgánica de Comunicación* do Equador pode ser acessa no link abaixo: <http://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ley_organica_comunicacion.pdf> (acesso em 01/02/2017).

the constituent assembly election in September 2007, effectively collapsed any distinctions between the president, the government proper, and his political organization" (GONAGHAN; DE LA TORRE, 2008, p. 277).

Somado a essas estratégias, os programas “*El Presidente Dialoga con el Pueblo*” e, mais tarde, “*Enlaces Ciudadanos*”, se transformaram em um dos grandes símbolos do governo de Correa, transmitidos todos os sábados, por rádio e televisão. Os programas são geralmente realizados em lugares bastante isolados do país, o que garante maior impacto junto a autoridades e a população local. Antes do “show”, Correa dialoga com *alcadesas(alcaldes)* e outras lideranças, que têm suas demandas escutadas diretamente pelo Presidente e sua equipe. A população, não acostumada com a presença do mandatário, sente-se entusiasmada com a proximidade junto ao representante do governo. O momento em que é realizado, nos finais de semana, garante maior atenção midiática e faz com que Correa possa pautar as discussões de debates que serão realizadas acerca da política do país ao longo da semana.

Durante os *Enlaces Ciudadanos*, o Presidente se torna uma figura carismática¹⁶⁸, com uma entrada triunfal, aplausos, gritos de apoio, sorrisos e músicas que animam o programa durante suas aproximadas quatro horas de duração. Embora estejam presentes pessoas das comunidades visitadas, o Presidente quase não dialoga com a cidadania. A fala é reservada a apenas algumas personalidades do governo. É nesse contexto, que o Presidente da República manifestou suas mais duras críticas a opositoras(es) políticas(os), movimentos sociais e meios de comunicação que o criticavam¹⁶⁹, tornando-se um recurso muito útil à sua estratégia de permanente campanha e aprofundando-se na tradição equatoriana de líderes populistas.

O papel do presidente nesse contexto é completado, ainda, pela retórica agressiva e impedimentos frente aos meios de comunicação, com conflitos constantes, direitos de resposta e sanções públicas contra jornais, programas de televisão e jornalistas equatorianas(os). Em suas críticas, refere-se aos meios de comunicação como medíocres, incompetentes e corruptos. “*Despite the pluralism found in Ecuador’s media establishment, Correa dismissed mainstream journalism as “disinformation”*”

¹⁶⁸ De acordo com Weber (1981), o carisma seria um “dom da graça” extraordinário e pessoal, e se refere a uma característica intrinsecamente individual de determinados governantes, exercida por meios plebiscitários, por demagogos ou líderes de partidos políticos.

¹⁶⁹ Por meio, principalmente, dos quadros “*La Libertad de expresión ya es de todos*”, “*Por respeto a la lógica*” e “*La caretucada de la semana*”, o Presidente rebate as notícias e falas que considera indevidas, descontextualizadas ou falsas.

disseminated by the lackeys of the ruling class” (CONAGHAN, DE LA TORRE, 2008, p. 279)¹⁷⁰. Uma série de conflitos aconteceram frente a jornais como o *El Comercio* e *El Universo* e jornalistas famosos como Carlos Vera e Jorge Ortíz.

Por fim, Correa adotou em seu governo uma estratégia de desestruturação e divisão dos movimentos sociais contrários ao governo, o que contribuiu para amenizar o ambiente de conflitos que se estabeleceu nos primeiros anos de seu governo e, principalmente, a força que o movimento indígena, representado pela Conaie, possuía no país. Conflitos com professoras(es) e sindicatos de servidores públicos também foram bastante intensos. Esses conflitos estão baseados, sobretudo, em divergências relativas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo governo, que contraria muitos dos preceitos estabelecidos na nova Constituição equatoriana, especialmente no respeito aos direitos da natureza, baseando-se na exploração dos recursos petrolíferos para financiamento de políticas públicas redistributivas.

A postura tecnocrática de Correa e a opção anticorporativista, fez com que o governo não se importasse com a participação desses atores na discussão de políticas públicas importantes para o país e, muitas vezes, referir-se a eles de forma pejorativa, usando termos como *“izquierdismo, ecologismo e indianismo infantil”*. Um dos casos mais emblemáticos dessas disputas foi a transferência para o controle do governo da educação intercultural bilíngue, uma das consignas de maior peso para o movimento indígenas equatoriano¹⁷¹. O governo retirou recursos de organizações estatais que estavam sobre o controle de movimentos sociais, tais como o *Consejo de la Mujer* e o *Consejo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas*, além de demandar o registro das ONGs e sua submissão ao Estado.

De forma mais sintomática, Correa aprofundou suas ações fomentando a divisão de movimentos sociais entre setores mais e menos afins ao Governo, em uma

¹⁷⁰ Em contraste com o modelo existente em países como Brasil e Argentina, onde grupos televisivos detêm o controle majoritário dos meios de comunicação do país - a Rede Globo, no primeiro caso, e o Grupo Clarín, no segundo -, o Equador possui uma maior variedade de grupos que compõem o establishment dos meios de comunicação, representado por cerca de 17 diferentes grupos (NAVARRO JIMÉNEZ, 2006).

¹⁷¹ “Correa’s government also collided with indigenous movements over the question of autonomy. From 1988 to 2009, indigenous organizations managed a parallel bilingual (Spanish and Kichwa) system of schooling outside the Education Ministry. This was the only case in Latin America in which indigenous organizations were free to staff educational bureaucracies, hire teachers, and shape curricula even as the central state retained budgetary control. Equating such autonomy with privatization and corporatism and by extension with neoliberalism, the Correa administration took bilingual education away from indigenous organizations and gave it to the Education Ministry. Indigenous teachers opposed this move; tragically, one was killed in a confrontation with police in the southeastern province of Morona-Santiago” (DE LA TORRE, 2013, p. 41).

“estratégia populista del Gobierno, que busca cooptar y dividir a los movimientos sociales y algunos líderes indígenas que buscan surgir se alian con el movimiento PAIS para asegurar una carrera política y conseguir los fondos para hacer política clientelar en sus comunidades” (DE LA TORRE, 2010, p. 164). As políticas sociais não se apoiam nessas organizações e promovem a distribuição de recursos direta entre Estado e cidadãos. Sua concepção de população é, nesse sentido, baseada em uma visão amórfica da sociedade, resumida no termo “cidadão”. Grupos, organizações e movimentos sociais são elementos corporativistas que prejudicam os objetivos de sua “Revolução Cidadã”, baseada em uma concepção de igualdade avessa às diferenças.

O papel cumprido por Rafael Correa à frente da Função Executiva acentua o paradoxo constitucional destacado por este trabalho entre o hiperpresidencialismo e os direitos à participação política e controle do Estado pela população previstos na nova Constituição do Equador de 2008. Além disso, demonstra que os riscos aos quais estão sujeitos esses direitos não decorrem somente das capacidades institucionais do Presidente da República, que, como vimos anteriormente, operam no sentido de constranger a participação política, mas sim é potencializado pelas estratégias populistas e midiáticas de Correa. Esses dois elementos contribuem para a conformação de um ambiente político pautado pela confrontação e divisão social e restrição de liberdades, como as de livre manifestação e de expressão, cerceando a exposição e credibilidade de vozes dissonantes. Por fim, sua posição frente aos movimentos sociais coloca em risco o processo de refundação do Estado desde baixo e limita a capacidade desses atores de incidir na agenda estatal de forma livre e democrática.

6. CONCLUSÕES

Este trabalho teve como principal objetivo investigar o aparente paradoxo da Constituição do Equador de 2008, que consiste na conformação de um texto no qual se manteve, ou mesmo se acentuou, um modelo de distribuição de poderes hiperpresidencialista e, ao mesmo tempo, promoveu a ampliação de mecanismos de participação política e controle do Estado pela população. Conforme argumentamos, tal Constituição é parte de um novo paradigma constitucional na América Latina, resultado da resistência e mobilização oferecidas pelos movimentos sociais latino-americanos, especialmente dos povos indígenas e originários, frente às ditaduras militares, à aplicação de políticas neoliberais e aos regimes democráticos excludentes que se estabeleceram na região. A própria população protagonizou um importante processo de mudanças políticas, no qual demandou ativamente a recuperação dos direitos sociais ora esvaziados, uma maior participação na política estatal e a sanção de novos direitos, individuais e coletivos, que respeitassem a distintas perspectivas epistemológicas presentes em cada país.

A partir da análise do texto constitucional equatoriano, argumentamos que ele apresenta contribuições significativas para a libertação popular e a superação das múltiplas hierarquias raciais, socioeconômicas, políticas e culturais reproduzidas pelo constitucionalismo latino-americano ao longo de seus mais de 200 anos, e, assim, propor um fim às relações de dominação, exploração e conflito injustas e desiguais, baseadas no padrão colonial de poder. Além da ampliação dos direitos sociais consagrados em seu texto, tais contribuições resultam especialmente da proposição de um modelo de Estado Plurinacional e da garantia do direito ao autogoverno coletivo, duas das principais inovações da nova Carta Magna do Equador. Ambos os elementos estão presentes nas mais recentes produções legais acerca da questão indígena no plano internacional e fazem parte do repertório de demandas postuladas pelos movimentos sociais indígenas equatorianos há, pelo menos, duas décadas. Segundo nossa interpretação, eles constituem a chave para interpretação da Constituição do Equador de 2008 como parte do paradigma do “Constitucionalismo Decolonial na América Latina”.

Esses dois elementos, Estado Plurinacional e autogoverno coletivo, estão intrinsecamente relacionadas à necessidade de dotar o Estado de maior legitimidade

e assegurar a soberania, de fato, à população, o que exige, para sua consecução, o estabelecimento de efetivos mecanismos de a população participar ativamente da política do país e controlar os atos de suas(seus) representantes no Estado. Para viabilizar tais mudanças, a Carta Magna garante importante espaço à participação política, apresentando formas de democracia direta, como a possibilidade de criação, reforma ou revogação de normas legais; previsão de audiências públicas, assembleias, conselhos populares e consultivos, observatórios e mecanismos de investigação e controle da administração pública; bem como formas de representação nos processos legislativos e nas seções dos governos autônomos, além da definição de uma quarta função do Estado, a de Transparência e Controle Social, cujo principal órgão é o *Consejo de Participación Ciudadana e Control Social*.

Por outro lado, observou-se também que a Carta não só mantém, como reforça os poderes constitucionalmente outorgados ao Presidente da República. Entre os mecanismo previstos estão os de iniciativa legislativa, inclusive com a possibilidade de trâmite em regime de urgência, com promulgação automática em forma de decreto-lei quando não analisado pela Assembleia Nacional; iniciativa exclusiva em matérias que aumentem, modifiquem ou suprimam impostos, aumentem o gasto público ou modifiquem a divisão político administrativa do país; poderes de veto; elaboração do Orçamento Geral do Estado; e convocação extraordinária da Assembleia Nacional, com controle de sua agenda. O Presidente atua, ainda, com preponderância na indicação dos membros do Conselho de Magistratura e do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, pertencentes a outras funções do Estado.

Tendo em vista este cenário, buscou-se compreender se os avanços obtidos pela Constituição do Equador de 2008, em termos da ampliação da participação política e controle do Estado pela população, foram comprometidos pela manutenção ou reforço da concentração de poderes na figura do presidente. Entende-se que essas características operam em sentidos contrários e que uma pode representar a inviabilidade de concretização da outra. Parte do entendimento de que essa Carta Magna surgiu apoiada em uma perspectiva inicialmente contrária a um sistema de poderes concentrados, sendo mais bem caracterizada pela promoção de um extenso rol de direitos e pela ampliação dos mecanismos de participação política e controle do Estado pela população, propondo um novo lugar à relação entre soberania e poder constituído, com forte ênfase em sua legitimidade.

As análises realizadas confirmaram as hipóteses iniciais que orientaram este trabalho. Segundo as informações investigadas, o exercício do direito à participação política e controle do Estado pela população foi comprometido pelo excessivo poder concentrado institucionalmente pelo Presidente da República. Em diversas iniciativas, o presidente utilizou suas prerrogativas para criar legislações e implementar projetos que contrariaram ou ignoraram a opinião da população. Em grande medida, isso se deu por meio de sua ampla capacidade de iniciativa legislativa, que operou no sentido de restringir o exercício de direitos participativos previstos na Constituição, especialmente nos momentos de criação e elaboração de vetos às normas previstas nas disposições transitórias da Carta Magna, bem como na produção normativa acerca de temas relacionados ao modelo de desenvolvimento econômico adotado no País, como ficou evidenciado no caso da *Ley de Minería*.

No entanto, a excessiva concentração de poderes presidenciais prevista na Constituição é apenas parte dos riscos sob os quais estão expostos os direitos participativos. O paradoxo proposto por este trabalho extrapola, nesse sentido, os próprios poderes atribuídos institucionalmente ao Presidente da República e se concentram em um conjunto de possibilidades que o poder constituído possui para limitar o exercício de forma protagonista da participação política e o controle do Estado por parte da população. Nesse sentido, a análise feita neste trabalho nos permite concluir que esses direitos participativos estão sendo debilitados devido a três fatores principais: (1) os poderes presidenciais previstos na constituição; (2) a ampla maioria oficialista conformada na Assembleia Nacional; e (3) a estratégia populista de governo adotada pelo então Presidente equatoriano, Rafael Correa.

Tratamos anteriormente do primeiro fator. Em relação ao segundo, a formação de uma hipermaioria legislativa, teve o seu ponto de maior destaque em 2013, quando o *Alianza PAIS*, partido do atual mandatário, obteve 73% das cadeiras do parlamento nacional, mas pode ser percebido ao longo de todo o período posterior à promulgação da nova Constituição. Entende-se que tal condição permitiu com que o Presidente da República pudesse levar adiante sua agenda política com baixíssimos níveis de contestação e impediu com que vigorasse no Equador uma oposição capaz de contribuir no controle e questionamento das ações realizadas por parte da Função Executiva. O resultado desse fator é a existência de limites para que agentes destoantes, advindas da própria população, pudessem participar da arena política com maiores chances de serem processadas e levadas adiantes. Cabe destacar, ainda,

que as funções Executiva e Legislativa têm importante peso na indicação de representantes das demais funções do Estado, o que eleva ainda mais o peso da alta participação do *Alianza PAIS* na composição da Assembleia.

Por fim, a estratégia populista de Correa à frente do governo é, hoje, responsável por impor forte limites ao exercício da participação política e controle do Estado pela população. O Presidente equatoriano tem se apoiado em uma extensiva exposição midiática, simbolizada por seus *Enlaces Ciudadanos*, como forma de ampliar o alcance de seus posicionamentos políticos, ampliar a visibilidade de suas ações e, principalmente, rechaçar todas as vozes contrárias, sejam elas de opositoras(es) políticas(os) ou movimentos sociais e jornalistas críticas ao governo, atacando-as de forma ostensiva por meio de distintos canais de comunicação. Além disso, sugere uma divisão da sociedade entre campos completamente antagônicos, separando aquelas(es) que estão com o governo e, por isso, “querem o bem da nação”, e as(os) que não querem e, assim, são “anti pátria”.

Por meio desses três elementos, o Presidente Rafael Correa se posiciona na arena política do país como o ator central e passa a representar uma barreira para que os demais atores possam interferir na agenda pública. De forma geral, a população tem uma percepção cada vez menor de que pode participar de maneira eficaz do Estado e controlar as ações de suas(seus) representantes, o que esvazia o sentido dos direitos previstos no texto constitucional. Destaca-se, ainda, que tais limites têm se dado, sobretudo, em questões relacionadas a temas muito caros ao atual momento político vivido pelo país, notadamente relacionados aos direitos dos povos indígenas e originários, que estão na base da definição do Estado como plurinacional, e aos direitos da natureza, legados ao modelo de desenvolvimento levado a cabo no Equador.

Os processos de mobilização protagonizados pela população equatoriana e que culminaram na realização da Assembleia Constituinte de Monticristi tinham como objetivo, mais do que a previsão legal de mecanismos institucionais de participação política e controle do Estado pela população, a real capacidade de, a partir de suas diferentes epistemologias e formas de pensar o mundo, interferir na agenda política do país e participar do processo de governo segundo uma lógica compartilhada de poder. O que aconteceu, na prática, foram distintas formas com que os poderes constituídos foram dotados de capacidade de vetar as possibilidades de a população ser protagonista do processo de construção e definição da agenda política do Equador. A

nova Constituição de 2008, nesse sentido, ao mesmo tempo em promove os direitos participativos, prevê mecanismos capazes de limitar o seu efetivo exercício, sob o risco de os tornarem meras letras mortas no ordenamento jurídico do País.

A preocupação inicial deste trabalho, que residia justamente no fato deste arranjo institucional paradoxal poder colocar em risco os avanços democráticos construídos pelo povo equatoriano e impedir que as reformas constitucionais promovidas fossem efetivas enquanto meios para a ampliação da participação política, mostrou-se pertinente. Tal preocupação vai de encontro a parte significativa das análises realizadas acerca do Constitucionalismo Contemporâneo na América Latina, que o veem a partir de uma perspectiva puramente positiva e isenta de críticas. Este trabalho destaca, ao contrário, um dos elementos que podem representar entraves à consolidação de um projeto constitucional participativo no Estado Plurinacional do Equador e limitar o avanço de projetos decoloniais em Abya Ayala.

Mais do que novas alterações constitucionais, a mudança desse cenário passa pela reacomodação das posições estabelecidas entre o poder constituído (representantes) e o poder constituinte (representadas e representados), baseando a legitimidade da ação Estatal, na participação protagonista da população e na orientação à garantia de direitos, individuais e coletivos, já previstos pelo texto constitucional. O compartilhamento de poderes é condição fundamental para que uma democracia opere de forma efetiva na luta contra a desigualdade e as injustiças e possa contribuir para a superação das relações coloniais estabelecidas em nosso continente.

No momento em que este trabalho é finalizado, Lenin Moreno foi empossado como novo Presidente do Equador. Embora pudesse concorrer novamente ao cargo, Rafael Correa não foi candidato. A decisão do ex-presidente chama a atenção, tendo em vista o esforço realizado por ele para aprovação da mudança constitucional que definiu a não limitação da reeleição presidencial. Após mais de dez anos do início do governo da Revolução Cidadã, Correa ainda apresenta elevada popularidade. No entanto, nos últimos meses, cresceram as críticas a sua postura e as dificuldades econômicas atravessadas pelo país colocaram em risco o sucesso de seu projeto político. Moreno, também do *Alianza PAIS*, será presidente junto a outro ex vice de Correa, Jorge Glas, tendo sido eleito com 51,16% dos votos em segundo turno. Ele terá, em suas costas, a missão de dar continuidade às transformações proporcionadas pelo governo da Revolução Cidadã no Equador, mas sem perder de vista a

necessidade de romper com o modelo de governança vigente, em um ambiente político ainda mais polarizado, conflituoso e imerso em escândalos de corrupção.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Alberto. **Breve história econômica do Equador**. Brasília: Funag, 2006.

ACOSTA, A. **El Buen Vivir**: una oportunidad para construir. Ecuador debate, 75, Quito. 2008.

ACOSTA, A. **La participación se conquista con la lucha, si es preciso en las calles**. Revista Rebelión. 19 de setembro de 2009. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=91644> Acesso em: 15 de agosto de 2014.

ACOSTA, A. Los Derechos de la Naturaleza – Una lectura sobre el derecho a la existencia. In: ACOSTA, A.; MARTÍNEZ, Esperanza (Eds.). **La Naturaleza con Derechos** – De la filosofía a la política. Abya-Yala, série debate constituyente, Quito, 2011.

AGUILAR ANDRADE, J. P. La cuarta función del Estado. Análisis de una ficción, In: ANDRADE, S.; *et al* (Ed.). **La nueva constitución del Ecuador**. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar. 2009.

ALBERDI, J. B. **Obras Selectas**. Ed. Joaquin V González, Buenos Aires: La Facultad. 1920.

ALTMAN, David. **The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies**: The case of Uruguay, 1989-1999. Party Politics, Ano 3, Volume 6, 2000.

AMORIM NETO, O.; COX, Gary; MCCUBBINS, Mathew. **Agenda Power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98**. World Politics (Print), Princeton University, v. 55, n.4, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, pp. 479-519, 2000.

ANDRADE, Pablo (ed.). **Constitucionalismo autoritario**: los regímenes contemporáneos en la región andina. Quito, 2005.

ANDRADE, Santiago; GRIJALVA; Agustín; STORINI, Claudia (Eds.). **La Nueva Constitución del Ecuador**: Estado, derechos e instituciones. Coporación Editora Nacional: Quito, 2009.

ÁVILA SANTAMARÍA, R.; GRIJALVA JIMÉNEZ, A.; MARTÍNEZ DALMAU, R. (Ed.). **Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva**, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Quito. 2008.

AVRITZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho (Eds.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate**: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos.

1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

BALDI, C. A. **Aprender desde o Sul**. Novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade – aprender desde o sul. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

BALLESTRIN, Luciana. **América Latina e o giro decolonial**. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 11, p. 89-117, Aug. 2013.

BALLESTRIN, Luciana. Condenando a Terra: desigualdade, diferença e identidade (pós)colonial. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e Democracia**. São Paulo: Unesp, 2016.

BANCO MUNDIAL. **América Latina indígena no século XXI**. Washington, DC: Banco Mundial, 2015.

BARBOSA, Silvana Mota. **A Sphinge Monárquica**: o poder moderador e a política imperial. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2001.

BASABE-SERRANO, Santiago; PACHANO, Simón; MEJIA ACOSTA, Andrés. **La democracia inconclusa**: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 30, n. 1, p. 65-85, 2010.

BASABE-SERRANO, Santiago; MARTINEZ, Julián. **Ecuador**: cada vez menos democracia, cada vez más autoritarismo... con elecciones. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 34, n. 1, p. 145-170, 2014.

BASABE-SERRANO, Santiago. **Ecuador**: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas. Revista de Ciência Política (Santiago), vol. 29, n.2. 2009.

BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, Eric. Latin America's left turns: A tour d'horizon. In: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, (Eds.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 2010.

BECKER, Marca. Pachakutik: **Indigenous Movements and Electoral Politics in Ecuador**, Critical Currents in Latin American Perspective Series. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2011.

BOLÍVAR, Simón. **Obras Completas**. La Habana: Editorial Lex, 3 vol. 1950.

BOLÍVAR, Simón. **Escritos Políticos**. México: Porrúa, 1986.

BOLIVIA. Constituição (2009). **Constitución Política del Estado de Plurinacional de Bolivia**. Bolívia: Congreso Nacional, 2009.

BONAVIDES, P. **Ciência Política** 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

BOTANA, N. **La transformación del credo constitucional**. Estudios sociales, Universidad Nacional del Litoral. 1996.

BOWEN, James D. The Right and Nonparty Forms of Representation and Participation: Bolivia and Ecuador Compared. In: LUNA, Juan Pablo; KALTWASSER, Cristóbal Rovira (Eds.) **The Resilience of the Latin American Right**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 94-115, 2014.

BUENAHORA, J. **El proceso constituyente**. Tercer Mundo, Bogotá, 1992.

BRANDÃO, P. **O Novo Constitucionalismo Pluralista Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2015.

CAMACHO, O. V. Estado Plurinacional. Elementos para el debate. GOSÁLVEZ, G.; DULON, J. (coord.). **Descolonización en Bolivia** Cuatro ejes para comprender el cambio. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM), 2010.

CAMERON, Maxwell; SHARPE, Kenneth. Andean left turns. Constituent power and constitution making. In: CAMERON, Maxwell; HERSHBERG, (Eds.). **Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 2010.

CANES-WRONE, Brandice. **Who Leads Whom? Presidents, Policy, and the Public**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CANOVAN, Margaret. **Trust the People!** Populism and the Two Faces of Democracy. *Political Studies* 47: 2-16, 1999.

CANQUI, Roberto Choque. Proceso de descolonización. In: **Descolonización en Bolivia** Cuatro ejes para comprender el cambio. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (fBDM), 2010, pp. 37-60.

CARBONELL, Miguel. Presentación. El Neoconstitucionalismo en su Laberinto. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). **Teoría del Neoconstitucionalismo**. Madrid: Editorial Trotta / Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2007, p. 15-27.

CARBONELL, Miguel. **Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI**. In: Corte Constitucional do Ecuador para el período de transición. **El nuevo Constitucionalismo latinoamericano**. Quito: Corte Constitucional do Ecuador, 2010.

CAREY, John. **Presidentialism 25 Years After Linz**. 2014. Disponible em: http://users.ox.ac.uk/~latc0045/PPP/News_&_Events_files/Carey%20-%20Oxford%20Keynote%20Abridged%20for%20Elgie%20Blog%20-%20July%202014.pdf

CASTAÑEDA, Jorge. **Latin America's Left Turn**. *Foreign Affairs*, vol. 85, nº 3, maio-

junho, p. 28-43, 2006.

CASTELLAR, Diermer Lascaro. **Teoría Decolonial y Constitucionalismo (Andino): límites teóricos y nuevos horizontes.** Tesis presentada para obtener el título de Magister en Derecho. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2015.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. **La poscolonialidad explicada a los niños.** Bogotá: Universidad del Cauca, Instituto Pensar, 2005.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGUÉL, Ramón. Prólogo. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSGUÉL, Ramón (Orgs.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.** Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; MENDIETA, Eduardo (eds.). **Teorías sin disciplina.** Latinoamericanismo, poscolonialidad y globalización en debate. México: Porrúa. Castro-Gómez e Mendieta, 1998.

CAVAROZZI, M. El Modelo Latinoamericano: su crisis y la génesis de un espacio continental. In: GARRETÓN, Manuel Antonio (Coord.). **América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado.** Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2ª Ed., 2002.

CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. **Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective.** Democratization, Vol. 21, No. 1, p. 72–94, 2014.

CHEIBUB, J.; LIMONGI, F. **Modes of Government Formation and the Survival of Democratic Regimes: Presidentialism and Parliamentarism Reconsidered.** Annual Review of Political Science, p. 151-179. 2002.

CODATO, Adriano; LEITE, Fernando Batista; MEDEIROS, Pedro Leonardo Cardozo de. **O estado capitalista: as perspectivas marxista e weberiana.** In: IDEM. Ciências Políticas I. Curitiba: IESDE, 2009.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia.** Bogotá, D.E., julio 6 de 1991.

COLOMER, J. M.; NEGRETTO, G. L. **Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?** Government and Opposition, 40: 60–89, 2005.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Panorama Social de América Latina 2006.** Santiago do Chile: Publicação das Nações Unidas, 2007.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). **Síntese Os Povos Indígenas na América Latina: Avanços na última década e desafios pendentes para a garantia de seus direitos.** Santiago: Cepal, 2015.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009.** Informe de la Relatoría

Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51 corr. 1, 30 diciembre 2009.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2010**. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 7 marzo 2011.

CONAGHAN, Catherine M.; MALLOY, James M. **Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes**. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1994.

CONAGHAN, Catherine M.; DE LA TORRE, Carlos. **The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency**. *Press/Politics* 13(3), July 2008, 267-284.

CONAGHAN, Catherine M. Ecuador: Rafael Correa and the Citizens' Revolution. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. (Eds.), **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 260-282, 2011.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). **Proyecto político de la CONAIE**. Quito: CONAIE, 1994.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). **Propuesta de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador – Conaie**. Quito: Consejo de Gobierno de la Conaie, 2007a.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). **Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador**. 2007b.

Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). **Principios y Lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador**. 2007c.

CORREA, Rafael. **Equador: da noite neoliberal à Revolução Cidadã**. São Paulo: Boitempo, 2015.

COX, Gary W.; McCUBBINS, Mathew D. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. 2005.

COX, Gary W.; MORGENSTERN, Scott. Epilogue: Latin Americas reactive assemblies and proactive presidents. In: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (orgs.), **Legislative politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CUEVA, Agustín. **Interpretación Sociológica del Velasquismo**. *Revista Mexicana De Sociología* 32, no. 3: 709-35, 1970.

CUEVA, Agustín. **El proceso de dominación política en el Ecuador**. Quito, Planeta-Letraviva, pp. 123-150, 1997.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. **El potencial epistemológico y teórico de la historia oral: de la lógica instrumental a la descolonización de la historia**. *Temas Sociales*, La

Paz, n. 11, 1990.

CUSICANQUI, Silvia Rivera. La raíz: colonizadores y colonizados. In: ALBÓ, Xavier. BARRIOS, Raúl (Coords.). **Violencias encubiertas en Bolivia**. La Paz, CIPCA – ARUWIYIRI, 1993.

CUVI, Pablo. **Velasco Ibarra, el último caudillo de la oligarquía**. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1ª Ed. 1977.

DAGNINO, Evelina ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. DAGNINO, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo/Campinas, SP: Paz e Terra/Unicamp. 2006.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Editora Saraiva: 2ª edição, 1998.

DENEVAN, W. **The aboriginal population of Amazonia**. The native population of America in 1942. Madison: The University of Wisconsin Press, 2nd ed., 1976.

DE LA TORRE, Carlos de la; PERUZZOTTI, Enrique. **El retorno del pueblo Populismo y nuevas democracias en América Latina**. Quito, Ecuador, Flaco, 2008.

DE LA TORRE, Carlos. Populismo, Ciudadanía y Estado de Derecho. In: DE LA TORRE, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique. **El retorno del pueblo Populismo y nuevas democracias en América Latina**. Quito, Ecuador, Flaco, 2008.

DE LA TORRE, Carlos. **El gobierno de Rafael Correa**: posneoliberalismo, confrontación con los movimientos sociales y democracia plebiscitaria. Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 14, número 20, octubre 2010, pp 157-172.

DE LA TORRE, Carlos. Rafael Correa un Populista del siglo XXI. In: MANTILLA, Sebastián; MEJÍA, Santiago. **Rafael Correa**. Balance de la Revolución Ciudadana. Planeta Quito (Ecuador), 2012.

DE LA TORRE, Carlos. **El populismo latinoamericano**. entre la democratización y el autoritarismo. Nueva sociedad, Nº. 247, 2013a, págs. 120-137.

DE LA TORRE, Carlos. **El tecnopopulismo de Rafael Correa**: ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? Latin American Research Review, Volume 48, Number 1, Spring 2013c, pp. 24-43.

DE LA TORRE, Carlos. **Technocratic Populism in Ecuador**. Journal of Democracy, Volume 24, Number 3, July 2013c.

DE LA TORRE, Carlos; STRIFFLER, Steve. **The Ecuador Reader**: history, cultures, politics. Duke University Press: Durham and London, 2008.

DIAMOND, Larry. **Thinking About Hybrid Regimes**. Journal of Democracy, Volume 13, Number 2, April 2002, pp. 21-35.

DIERMEIER, Daniel; VLAICU, Razvan, **Executive Control and Legislative Success**. Novembro, 2009. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1118163>.

DOYLE, David; ELGIE, Robert. **Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power**. British Journal of Political Science, 2015. DOI: 10.1017/S0007123414000465.

DUGUIT, Léon. L'Etat. Paris, 1901 *apud* BONAVIDES, P. **Ciência Política** 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

DUSSEL, Enrique. **1492 El encubrimiento del Otro – Hacia el origen del “mito de la Modernidad”**. Colección Academia n. 1. La Paz: Plural Editores, 1994.

DUSSEL, Enrique. **The Invention of the Americas**. Nova Iorque: Continuum, 1995.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação**, 1997, p. 506.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000.

DUSSEL, Enrique. Sistema mundo y transmodernidad. In: SAURABH, Dube, BANERJEE, Ishita; MIGNOLO, Walter (Eds.). **Modernidades coloniales**. México: El Colegio de México, pp. 201-226, 2004.

DUSSEL, Enrique. **Europa, modernidade e eurocentrismo**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

DUSSEL, Enrique. **20 Teses de Política**. São Paulo. Expressão Popular. 2006.

EATON, Kent. **Recentralization and the Left Turn in Latin America**: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. Comparative Political Studies, Vol. 47(8) 1130–1157, 2014.

ECUADOR. **Constitución Política de Ecuador**. Quito, 15 de enero de 1978.

ECUADOR. **Constitución de Ecuador**. Riobamba, 5 de junio de 1998.

ECUADOR. **Constitución de la Republica del Ecuador**. Tribunal Constitucional. Quito, Octubre del 2008.

ECUARUNARI (Movimiento de los Indígenas del Ecuador); Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). **Los Kichwas somos hijos de la Rebeldía**: Propuesta para la Asamblea Constituyente. Quito: CONAIE, 2007.

ECHEVERRÍA, J. **Los paradigmas del presidencialismo en el Ecuador.** La Tendencia, TRAMASOCIAL, vol. 5. 2005.

ECHEVERRÍA, J. El Estado en la nueva Constitución. In: ANDRADE, Santiago; GRIJALVA, Agustín; STORINI, Claudia (Eds.). **La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones.** Coporación Editora Nacional: Quito, 2009.

ELLNER, Steve. **The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power: The Chávez, Morales, and Correa Governments.** Latin American Perspectives, Issue 182, Vol. 39 No. 1, January 96-114, 2012.

ESPINOSA, G.; ORRALA, S. **Primer Congreso Indigenista Interamericano.** Acta final, asistentes, ponencias 1940-CD. Pátzcuaro, Michoacán: Instituto Indigenista Interamericano, 1995.

ESCOBAR, Arturo. **Territories of difference: Place, movements, life, redes,** Durham: Duke University Press, 2008.

ESCOBAR, Arturo; ALVAREZ, Sonia E. **The Making of Social Movements in Latin America.** Identity, Strategy, and Democracy. Boulder (Col.): Westview Press, 1992.

FANON, Frantz. **Os condenados da Terra.** Tradução José Lourênio de Melo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

FANON, Frantz. **Peles Negras, Máscaras Brancas.** Salvador: EDUFBA, 2008.

FAUSTO, Sergio. **Difícil democracia** [tradução Miriam Xavier]. São Paulo : Paz e Terra, 2010.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Participación, Función Electoral y Función de Control y Transparencia Social. In: ÁVILA SANTAMARÍA, R.; GRIJALVA JIMÉNEZ, A.; MARTÍNEZ DALMAU, R. (Ed.). **Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva,** Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional, Quito. 2008.

FERNÁNDEZ, Raúl Llasag. La jurisdicción indígena en el contexto de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad. In: ANDRADE, Santiago; GRIJALVA, Agustín; STORINI, Claudia (Eds.). **La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones.** Coporación Editora Nacional: Quito, 2009.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera; ALVEAR, Marco Navas. **Los Nuevos Derechos de Participación ¿Derechos Constituyentes o Constitucionales?** Estudio del modelo constitucional de Ecuador. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2016.

FIGUEIREDO, Argelina. **O Executivo nos sistemas de governo democrático.** Bib, no. 58, pp. 7- 28, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando. **O que há com as democracias?** Disponível em: <<http://qualidadedemocracia.com.br/2014/02/22/o-que-ha-com-as-democracias/>> Acesso em: 30 de junho de 2014.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e accountability. In: FILGUEIRAS, Fernando; MENDONÇA, Ricardo F.; PEREIRA, Marcus Abílio G.. (Org.). **Democracia digital: publicidade, instituições e confronto político**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016, v. 1, p. 79-112.

FLÓREZ-FLÓREZ, Juliana, **Aportes Postcoloniales (Latinoamericanos) al Estudio de los Movimientos Sociales**. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.3: 73-96, enero-diciembre de 2005.

FORTIN, Jessica. **Measuring presidential powers: Some pitfalls of aggregate measurement**. International Political Science Review, 34(1), p. 91–112, 2013.

FREIDENBERG, Flavia. **La Tentación Populista**. Una vía al poder en América Latina. Barcelona: Editorial Síntesis, 2007.

FREIDENBERG, Flavia. **El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador**. Barcelona: CIDOB, 2008.

FREIDENBERG, Flavia. **El Código de la Democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral de Ecuador (2008-2009)**. Quito: Ágora Democrática, International IDEA y Netherlands Institute Multiparty Democracy, 2011.

FREIDENBERG, Flavia. **Ecuador 2011: Revolución Ciudadana, estabilidad presidencial y personalismo político**. Revista de Ciência Política (Santiago), vol, 32, n.1 2012.

GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**. Tradução de Sergio Faraco – Porto Alegre, RS: L&PM, 2015;

GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. **Nuevos gobiernos en América del Sur**. Del destino a la construcción de un futuro, en Nueva Sociedad Nº 217, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2008.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **La potencia plebeya**. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. Buenos Aires: clacso / Prometeo, 2008.

GARCÍA LINERA, Álvaro. **Del Estado aparente al Estado integral**. In: VV.AA. Miradas. Nuevo texto constitucional. La Paz: 2010, pp. 11-18, *apud* SCHAVALZON, Salvador. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia** - Etnografía de una Asamblea Constituyente. La Paz: Plural editores, 2012.

GARCIA LINERA, Álvaro. **De las transnacionales al Estado y del Estado a la sociedad productiva**. Entrevista de Mario Toer y Federico Montero, Página/12, Buenos Aires, 16 de enero 2012.

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009) **Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS. Madrid, 2009.

GARGARELLA, R.; COURTIS, C. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes**. CEPAL, Santiago de Chile. 2009.

GARGARELLA, R. **200 años de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. 2010.

GARGARELLA, R. **La sala de máquinas de la Constitución**. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GLADSTONE, Leonel Júnior. **O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo sobre a Bolívia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

GOLDFRANK, Benjamin. **Deepening Local Democracy in Latin America: Participations, Decentralization, and the Left**. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 2011.

GRIJALVA JIMÉNEZ; A. **Diálogo sobre la Coyuntura: La Consulta Popular y los Conflictos del Decisionismo**, publicado en Revista Ecuador Debate Nro 82, Abril, 2011.

GRIJALVA JIMÉNEZ; A. **Del presente se inventa el futuro: justicias indígenas y Estado en Ecuador**. In: SANTOS, B. S.; GRIJALVA JIMÉNEZ, A. **Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador**. Abya Yala, 2013.

GROSGOUEL, Ramón. **La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global**. Tabula Rasa, núm. 4, enero-junio, pp. 17-46. Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca Bogotá, Colombia, 2006.

GROSGOUEL, Ramón. **Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global** », Revista Crítica de Ciências Sociais, 80 | 2008, 115-147.

GROSGOUEL, Ramón. **A estrutura do conhecimento nas universidades ocidentalizadas: racismo/sexismo epistêmico e os quatro genocídios/epistemicídios do longo século XVI**. Soc. estado., Brasília, v. 31, n. 1, p. 25-49, Apr. 2016.

GUASTINI, Ricardo. **Sobre el Concepto de Constitución**. In: CARBONELL, Miguel (Ed.). **Teoría del Neoconstitucionalismo**. Madrid: Editorial Trotta / Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2007, p. 15-27, 2007.

GUIMARÃES, Alice Soares. **A emergência das identidades étnicas na Bolívia contemporânea – processos e atores**. In: DOMINGUES, J. M.; GUIMARÃES, A. S.;

MOTA, A.; PEREIRA DA SILVA, F. (Eds.). **A Bolívia no Espelho do Futuro**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: EDUFMG ; IUPERJ, 2009.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. **A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability**. Lua Nova, n. 84, p. 95-140, 2011.

HALPERÍN DONGHI, T. **Proyecto y Construcción de una Nación**. Caracas, Biblioteca Ayacucho. 1980.

HALPERÍN DONGHI, T. **Historia Contemporánea de América Latina**. Editora Alianza, Buenos Aires. 2007.

HOBBSBAWM, Eric. **A nação como novidade: da revolução ao liberalismo**. In: IDEM. **Nações e nacionalismos desde 1780**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 2008.

HUNTINGTON, S. **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

INÁCIO, M; LLANOS, M. **The Institutional Presidency in Latin America: A Comparative Analysis**. Presented to the 2014 APSA Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC, August 28-31, 2014.

JENKINS, Jeffrey A.; MONROE, Nathan W. **Buying Negative Agenda Control in the U.S. House**. *American Journal of Political Science* 56: 897-912, 2012.

KALTWASSER, Cristóbal Rovira. **From Right Populism in the 1990s to Left Populism in the 2000s – and Back Again?** In: LUNA, Juan Pablo; KALTWASSER, Cristóbal Rovira (Eds.) **The Resilience of the Latin American Right**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 143-166, 2014.

KERNELL, Samuel. **Going Public: New Strategies of Presidential Leadership**. Richmond: Ergodebooks Cq Pr, 1993.

LACLAU, E. **Consideraciones sobre el populismo latino-americano**. Cuadernos del CENDES, mayo/agosto, año/vol. 23, número 062. pp. 115-120. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela. 2006a.

LACLAU, E. **La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana**. Nueva Sociedad Nº 205, Buenos Aires, 2006b.

LACLAU, E. Conferencia de Ernesto Laclau en la PUCP, en Lima, Perú. 2009.

LACLAU, E. **A razão populista**. Três estrelas: São Paulo, 2013.

LANDER, Edgardo. **Ciências sociais: saberes coloniais e eurocêtricos**. In: LANDER, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO, 2000a.

LANDER, Edgardo (Org.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO, 2000b.

LANDER Edgardo. Izquierda y populismo: alternativas al neoliberalismo en Venezuela. In: GARAVITO, César Rodríguez; BARRETT, Patrick; CHÁVEZ, Daniel (Eds.). **La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura**. Bogotá: Norma, 2005.

LANZ, Laureano. **Cesarismo Democrático**. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1991.

LEVITSKY, Steve; WAY, Lucan. **Elections without Democracy**. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13 (2): 51-65. 2002.

LEVITSKY, Steve; CAMERON, Maxwell. **Democracy Without Parties?** Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society* Volume 45, Issue 3, pages 1–33, September 2003.

LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. (Eds.), **The Resurgence of the Latin American Left**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–28, 2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Tradução de Roberto Franco. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LINZÁN, Luis Fernando Ávila; FRANCO, Alex Valle. *¿El derecho de la miseria o la miseria del derecho?* In: **Emancipación y transformación constitucional**. Serie Crítica Y Derecho - Nº 1. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, marzo de 2011.

LINZ, Juan. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (eds.), **The failure of presidential democracy**, comparative perspectives, vol. I, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

LINZ, J.; VALENZUELA, A. **The Failure of Presidential Democracy**. Baltimore: The John Hopkins University Press. 1994.

LINZÁN, Luis Fernando Ávila; FRANCO, Alex Valle. *¿El derecho de la miseria o la miseria del derecho?* In: **Emancipación y transformación constitucional**. Serie Crítica Y Derecho - Nº 1. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, marzo de 2011.

LIPSET, Martin Seymour. **Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy**. *The American Political Science Review* (Washington DC) Vol. 53, Nº1, marzo, 1959.

LOPES, Dawisson Belém. **Relações econômicas internacionais, isomorfismo institucional e democracia na América Latina**: explicando as convergências (inesperadas?) entre Uruguai, Brasil e Honduras. *Dados [online]*. 2007, v. 50, n. 3, p. 611-652. ISSN 0011-5258. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300006>.

LOSURDO, Domenico. **Liberalismo, entre a civilização e a barbárie**. São Paulo:

Anita Garibaldi, 2008.

LOWI, Theodore J. **The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled.** Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1985.

LUNA, J. P. The Left Turns: why they happened and how they compare. In: CAMERON; HERSHBURG (Eds.). **Latin America's Left Turns – politics, policies & trajectories of change.** 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; WEIL, Henrique. **Bioética no Estado de Direito Plurinacional.** Revista Direitos Culturais, n. 8, v. 5, pp. 13-26, 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; **Direito Constitucional – Tomo II.** Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado Plurinacional na América Latina.** Revista Brasileira de Estudos Jurídicos, v. v.2n.2, p. 9-27. 2010.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O estado plurinacional e o direito internacional moderno.** Curitiba: Juruá, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **A Constituição de 1988 e a Construção de um Novo Constitucionalismo Democrático na América Latina.** 2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Reflexões sobre o novo constitucionalismo na América do Sul: Bolívia e Equador.** 2015.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; WEIL, Henrique. **Bioética no Estado de Direito Plurinacional.** Revista Direitos Culturais, n. 8, v. 5, 2010. pp. 13-26.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. Juan Linz. **Presidencialismo e democracia: uma avaliação crítica.** Novos Estudos Cebrap, 37:191-213, 1993.

MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. The crisis of democratic representation in the Andes: an overview. In: MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; LEONGÓMEZ, E. P. (Eds.) **The Crisis of Democratic Representation in the Andes.** Stanford University Press, 2006.

MAINWARING, S.; HAGOPIAN, F. (orgs.). **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MAINWARING, S.; PÉREZ-LIÑÁN, A. Latin American Democratization Since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: MAINWARING, S.; HAGOPIAN, F. (orgs.). **The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MALDONADO, Ariruma Kowii (Coord.). **Interculturalidad y Diversidad.** Quito: Corporación Editora Nacional, 2011.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al**

desarrollo de un concepto. In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón Grosfoguel (Eds.). **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. pp. 127-167. Bogotá. Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores, 2007.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **La descolonización y el giro des-colonial**. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.9: 61-72, julio-diciembre 2008a.

MALDONADO-TORRES, Nelson. **A topologia do Ser e a geopolítica do conhecimento**. Modernidade, império e colonialidade. Revista Crítica de Ciências Sociais, 80, Março 2008b: 71-114a.

MALISKA, Marcos Augusto. **Max Weber e o Estado racional moderno**. Revista Eletrônica do CEJUR. v. 1, n. 1, ago./dez. 2006.

MARTINEZ GALLARDO, Cecilia. **Out of the Cabinet**: What Drives Defections from the Government in Presidential Systems? Comparative Political Studies, vol. 45, Issue1, January, pp. 62-90, 2012.

MATA, J. F. **Nunca Mais a Bolívia Sem os Povos Indígenas**: a trajetória do Estado-nação ao Estado Plurinacional. Dissertação – Universidade Federal de Minas Gerais – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Belo Horizonte, 2016.

MAYORGA, R. A. Outsiders and neo-populism: the road to plebiscitary democracy. In: MAINWARING, S.; BEJARANO, A. M.; PIZARRO, E. (ed.). **The Crisis of Democratic Representation in the Andes**. Stanford: Stanford University Press, 2006.

MAYORGA, Fernando (2011). **Movimientos sociales y participación política en Bolivia**. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20120404113303/cheresky-cap1.pdf>>. Acesso: setembro de 2014.

MÉDICI, Alejandro. **La constitución horizontal**: teoría constitucional y giro decolonial. Chiapas: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales Mispat, Universidad Autónoma de San Luís Potosí, 2012.

MEJÍA ACOSTA, Andrés; POLGA HECIMOVICH, John. Parliamentary Solutions to Presidential Crises to Ecuador. In: MARSTEINTREDET, L.; LLANOS, M. (edits.). **Presidential Crises in Latin America**. Palgrave: Basingstoke, 2009.

MELÉNDEZ, Carlos. Is There a Right Track in Post-Party System Collapse Scenarios? In: LUNA, Juan Pablo; KALTWASSER, Cristóbal Rovira (Eds.) **The Resilience of the Latin American Right**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 167-193, 2014.

MIGNOLO, Walter. **Colonialidad del poder y diferencia colonial**. Anuario Mariateguiano, Lima: Amauta Vol. XI, Nº 10, 1999.

MIGNOLO, Walter. **Local histories/Global Designs**. Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MIGNOLO, Walter. **The geopolitics of knowledge and the colonial difference**. The

South Atlantic Quarterly, v. 101, n. 1, p. 57-95, 2002.

MIGNOLO, Walter. **Historias locales/diseños globales**: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo. Madrid: Akal, 2003.

MIGNOLO, Walter. **La Idea de América Latina**. La herida colonial y la opción decolonial, de Walter D. Mignolo. Barcelona: Gedisa (2007 [2005]).

MIGNOLO, Walter. **La opción decolonial**: desprendimiento y apertura. Un manifiesto y un caso. Tabula Rasa, n. 8, p. 243-282, 2008.

MIGNOLO, Walter. **Desobediencia epistémica**: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad. Argentina: Ediciones del signo, 2010.

MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e Democracia**. São Paulo: Unesp, 2016.

MOCCA, Edgardo. **Las dos almas de la izquierda reformista argentina**. Nueva Sociedad N° 217, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2008.

MOE, T. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. In: WILLIAMSON, O. E. **Organization Theory**: From Chester Barnard to the Present and Beyond. New York: Oxford University Press, 1990.

MOE, T.; CALDWELL, M. **The Institutional Foundations of Democratic Government**: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. Journal of Institutional and Theoretical Economics 150/1: 171-195, 1994.

MOE, T. M.; HOWELL, W. G. **The presidential power of unilateral action**. Journal of Law, Economics, and Organization, Oxford Univ Press, v. 15, n. 1, p. 132–179, 1999.

MOLLINEDO, Pedro Portugal. *Descolonización: Bolivia y el Tawantinsuyu*. In: **Descolonización en Bolivia** Cuatro ejes para comprender el cambio. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria (FBDM), 2010, pp. 63-96.

MOTA, Aurea. **As pressões por mudanças e as lutas por reconhecimento na América Latina: uma análise do Chile, da Bolívia e do Uruguai**. Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2008.

MOUFFE, Chantal. **El retorno de lo político**. España: Paidós, 1999.

NAVARRO JIMÉNEZ, Guillermo (2006). **Poder económico, poder político y poder fáctico**. Tomo II. Los poderes fácticos. Quito: Ediciones Zitra, 2006.

NEGRETTO, Gabriel. **Government Capacities and Policymaking by Decree in Latin America**. Comparative Political Studies 37 (5): 531–62, 2004.

NEGRETTO, G. **Paradojas de La reforma constitucional em América Latina**. Journal of Democracy en Español. Volumen 1. 2009.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional** – teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 67.

NEUSTADT, Richard E. **Presidential Power and the Modern Presidents**. New York: Free Press, 1960.

NINO, Carlos Santiago. (Ed.). **Presidencialismo vs. Parlamentarismo**. Consejo para Consolidación de la Democracia, Buenos Aires. 1987.

NINO, Carlos Santiago. **Fundamentos de derecho constitucional**: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires: Astrea, 1992.

NINO, Carlos Santiago. Transition to Democracy, Corporatism and Presidentialism with Special Reference to Latin America. In: GREENBERG, D.; KATZ, S.; OLIVEIRO, B; WHEATLHEY, S. (Eds.). **Constitutionalism and Democracy, Transitions in the Contemporary World**. Oxford: Oxford University Press, 1993.

NOGUEIRA, C. B. C.; DANTAS, F. A. C. **Aldeias Cidades ou Municípios Indígenas? Federalismo Brasileiro, Estado Plurinacional e o Novo Constitucionalismo Democrático Latino Americano**. 2012.

NOGUERA-FERNÁNDEZ, A.; CRIADO DE DIEGO, M. **La constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina**. Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 13, núm. 1, enero-junio. Universidad del Rosario, Colombia, 2011, pp. 15-49.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia Delegativa?** Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1991.

OLIVEIRA, D.; MAGRANI, E.; VIEIRA, J.; GUIMARÃES, J. **O Novo Constitucionalismo Latino-Americano: paradigmas e contradições**. Revista Quaestio Iuris, vol.06, nº02. p.185-214. 2013.

OPPENHEIMER, F. *Der Staat*. pp. 8, 126-133 *apud* BONAVIDES, P. **Ciência Política** 10ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2006-2007**. UNIC/ Rio/ 023 - Mar. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 107 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes**, 1957. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20\(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107\).pdf](https://www.oas.org/dil/port/1957%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais.%20(Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20107).pdf)> Acesso em: 16 de fevereiro de 2017.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais e Resolução referente à ação da OIT**. Brasília: OIT, 2011.

OSPINA PERALTA, Pablo. **El Ecuador de Rafael Correa**. Disponível em <www.cepecuador.org>., acesso em: 23 de outubro de 2017.

OSPINA PERALTA, Pablo; KALTMEIER, Olaf; BUSCHGES, Christian (Eds.). **Los Andes en movimiento**. Identidad y poder en el nuevo paisaje político. Quito: Corporación Editora Nacional, 2009.

OYARTE MARTÍNEZ, R. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. In: ANDRADE, S.; *et al* (Ed.). **La nueva constitución del Ecuador**. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar. 2009.

PACHANO, Simón. Sistemas subnacionales de partidos en el Ecuador. In: CARRIÓN, Fernando; VILLALONGA; Brigitta (Comp.). **Descentralizar: un derrotero a seguir**. Quito: FLACSO Ecuador - INWENT – SENPLADES, 2008.

PANIZZA, Francisco. **Populism and the Mirror of Democracy**. London: Verso, 2005.

PARAMIO, Ludolfo. **Giro a la izquierda y regreso del populismo**. Nueva Sociedad Nº 205, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006.

PAZ y MIÑO, Juan. El ciclo del proceso constituyente en Ecuador. In ACOSTA, Alberto. **Entre el quiebre y la realidad. Constitución 2008**. Quito: Abya Yala, 2008.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RENNÓ, Lucio. **Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power?** Journal of Politics 67 (1): 178–200, 2005.

PEREIRA, M. A. Modelos democráticos deliberativos e participativos - similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007, p. 421-452.

PEREIRA, Marcus Abílio; CARVALHO, Ernani. **Boaventura de Sousa Santos: por uma nova gramática do político e do social**. Lua Nova, São Paulo, n. 73, 2008.

PEREIRA, M. A. **Movimentos sociais e democracia: a tensão necessária**. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 18, p. 66-87, 2012.

PEREIRA, M. A.; ASSIS, D. N. C. **Constitucionalismo Latino-Americano e Justiça Eletrônica**. Seminário O novo Constitucionalismo Democrático Latino-americano. Belo Horizonte, 2013.

PEREIRA, Marcus Abílio Gomes; ASSIS, Dayane Nayara Conceição de. Constitucionalismo contemporâneo latino-americano e justiça eletrônica. In: AVRTZER, Leonardo; GOMES, Lilian Cristina Bernardo; MARONA, Marjorie Corrêa; DANTAS, Fernando Antônio de Carvalho (Eds.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate: Soberania, separação de poderes e sistema de direitos**. 1ª ed., Belo Horizonte: Autêntica, 2016.

PERUZZOTTI, Enrique. Populismo y Representación Democrática. In: DE LA TORRE, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique (Eds.). **El Retorno del Pueblo**. Populismo y Nuevas

Democracias en América Latina, Quito, FLACSO, 2008, págs. 97-124.

PISARELLO, Gerardo (2009). **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constitución venezolana de 1999**: balance de una década. Disponível em: www.sinpermiso.info. Acesso em: 2 de junho de 2014.

POLGA-HECIMOVICH, John. **Ecuador**: estabilidad institucional y la consolidación de poder de Rafael Correa. Rev. cienc. polít. (Santiago), Santiago, v. 33, n. 1, p. 135-160, 2013.

PORTELLA FILHO, Petrônio. **O ajustamento na América Latina**: crítica ao modelo de Washington. Lua Nova, São Paulo, n. 32, p. 101-132, Apr. 1994.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **Entre América e Abya Yala** – tensões de territorialidades. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 20, p. 25-30, jul./dez. 2009. Editora UFPR.

PREVOST, G. CAMPOS, C. VANDEN, H. **Social Movements and Leftist Governments in Latin America. Confrontation or co-optation?** Zed Books, New York, p. 1-21. 2012.

QUEIROLO, Rosario. **The Success of the Left in Latin America**. Notre Dame University Press, 2013 *apud* LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–28, 2011.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad y modernidad/racionalidad**. Lima: Perú Indígena, Vol. 13, Nº 29, 1992

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidad del poder y clasificación social**. Journal of World-System Research. (2): 342-386, 2000.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade, poder, globalização e democracia**. Novos Rumos, ano 17, Nº 37, 2002.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005. pp.227-278.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do sul**. Coimbra: Almedina, 2009. (Série Conhecimento e Instituições). p.73-117.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula (Orgs). **Epistemologias do sul**. São Paulo: Cortez, pp.84-130, 2010.

QUIJANO, Aníbal. **“Bem Viver”**: entre o “desenvolvimento” e a “des/colonialidade” do

poder. Revista da Faculdade de Direito UFG, v. 37, n. 1, p. 46 - 57, jan. / jun. 2013.

QUIJANO, Aníbal. Estado-nación, ciudadanía y democracia: cuestiones abiertas. In: QUIJANO, Aníbal. **Cuestiones y horizontes**: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder. Buenos Aires: Clacso, 2014.

QUISPE, Miguel Palacín. Prólogo – Una Construcción Colectiva de Saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina**. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

QUISPE, Alber; *et al.* **La democracia desde los márgenes: transformaciones en el campo político boliviano**. Muela del Diablo, CLACSO. La Paz, 2011.

QUIJANO, Aníbal; WALLERSTEIN, Immanuel. **Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern WorldSystem**. International Social Sciences Journal, Nº 134, 1992.

RAVENTÓS, C. (Comp.). **Innovación democrática en el Sur. Participación y representación en Asia, África y América Latina**. Buenos Aires, Clacso. 2008.

RAMIREZ GALLEGOS, F. **Mucho más que dos izquierdas**. Nueva Sociedad Nº 205, Buenos Aires, septiembre-octubre de 2006.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. **Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa)**. El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales. Revista Nueva Sociedad nº 227, Mayo-Junio, 2010.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin. Fragmentación, Reflujo y Desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010). In: JULIÁN, Rebon; MODONESI, Massimo. **Una década en movimiento**: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI. 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; Prometeo Libros, 2011.

RAMIREZ GALLEGOS, F (Coord.). **Nuda Política**. Quito: FES-ILDIS, FLACSO-Ecuador, agosto 2013.

RAMIREZ GALLEGOS, F. **En lo que el poder se rompa. El peso del 28**. La Rebelión, 30 de setembro de 2008. Disponível em <<http://www.rebellion.org/noticia.php?id=73480>> Acesso em: 30 de junho de 2014.

RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin; MINTEGUIAGA, Analía. **El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo**. OSAL, año VIII, Nº 22, Buenos Aires, septiembre de 2007.

REMMER, Karen L. **The Rise of Leftist-Populist Governance in Latin America**: The Roots of Electoral Chang. Comparative Political Studies 45, 8: 947-972, 2012 *apud* LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. Latin America's "Left Turn": A Framework for Analysis. In: LEVITSKY, Steven; ROBERTS, Kenneth. M. (Eds.), The Resurgence of the Latin American Left. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1–28, 2011.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro: A formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Roberts, Kenneth. Social Polarization and the Populist resurgence in Venezuela. In: ELLNER, Steve; HELLINGER, Daniel (Eds.). **Venezuelan Politics in the Chávez Era**. Boulder and London: Lynne Reinner, 2003. Pages 55-73.

ROBERTS, Kenneth. **Changing Course in Latin America – party systems in the neoliberal era**. Cambridge University Press, 2014.

ROSSELL ARCE, Pablo. **2001, ¿el parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del Tipnis**. Nueva Sociedad N° 237, Buenos Aires, enero-febrero de 2012.

RAILE, Eric; PEREIRA, C.; POWER, Timothy. **The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime**. Political Research Quarterly, v. 64, p. 323-334, 2011.

ROHDE, D. W. **Reflections on the Practice of Theorizing: Conditional Party Government in the Twenty- First Century**, Journal of Politics, vol. 75, pp. 849-864, 2013.

SAFFORD, Frank. Política, ideología y sociedad. In: BETHELL, L. **Historia de América Latina**. Barcelona, Critica, 1991.

SAIEGH, S. **Political Prowess or Lady Luck? Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates**. Journal of Politics, Vol 71, No.4: 1-15, 2009.

SANJINÉS, Javier. **El espejismo del mestizaje**. La Paz, PIE, 2005.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. El derecho de la naturaleza: fundamentos. In: ACOSTA, A. y MARTÍNEZ, E. (Eds.) **La naturaleza con derechos**. De la filosofía a la política. Quito: Abya-Yala, 2011, p. 173-238.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. **El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008 Abya Yala / Universidad Andina Simón Bolívar / Fundación Rosa Luxemburg**, Quito, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa** Porto, Afrontamento. 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (Org.). **Epistemologias do Sul**. Coimba: Edições Almedina, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Padigmatic Transition**. Nova Iorque: Routledge, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Do pós-moderno ao pós-colonial e para além de um e de outro**. Conferência de abertura do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16-18 de setembro, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O Fórum Social Mundial: Manual de Uso**. SP: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, p. 71-94, Nov. 2007a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **La reinención del Estado y el Estado Plurinacional**. Santa Cruz de la Sierra: Alianza Interinstitucional CENDA, CEJIS e CEDIB, 2007b.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. **A universidade no século XXI: para uma universidade nova**. Coimbra: Almedina, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pensar el estado y la sociedad: Desafíos actuales**. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO Ediciones e Waldhuter Editores, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina**. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. ¿Reinventar las izquierdas?. In: CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis (Orgs.). **Reinventar la izquierda en el siglo XXI: Hacia un diálogo Norte-Sur**. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), 157-179, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

SCHAVELZON, Salvador. **El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia - Etnografía de una Asamblea Constituyente**. La Paz: Plural editores, 2012.

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SIEDER, Rachel. Pueblos indígenas y derecho en América Latina. In: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. 1ª ed. - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Esquerdas latino-americanas: uma tipologia é possível?** Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, vol.4, No 2/ 2010.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Vitórias na Crise: Trajetórias das esquerdas Latino-Americanas Contemporâneas**. Editora Ponteio, 2011.

SILVA, Fabrício Pereira da. **Democracias errantes: reflexões sobre experiências participativas na América Latina**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2015.

STOKES, Susan Carol. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in America Latina**. New York: Cambridge University Press, 2001.

SVAMPA, Maristella. **Movimientos Sociales, matrices socio-políticos y nuevos escenarios en América Latina**. OneWorld Perspectives, Ed. Losada. Buenos Aires, 2010.

SVAMPA, Maristella. **Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina**. Nueva Sociedad No 244, marzo-abril de 2013.

TAPIA, Luis. **Movimientos sociales, movimientos societales y los no lugares de la política” en Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano**. Buenos Aires: CLACSO. nº 13. 2009.

TAPIA, Luis. **Consideraciones sobre el Estado Plurinacional, Descolonización en Bolivia**. Investigación y Revisión Boliviana, 135, 2010.

TORRES, Luis Fernando. El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Monticristi. In: ANDRADE, Santiago; GRIJALVA; Agustín; STORINI, Claudia (Eds.). **La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones**. Coporación Editora Nacional: Quito, 2009.

TRUJILLO, Julio César. Sociedad Civil, Estado y participación. In: ANDRADE, Santiago; GRIJALVA; Agustín; STORINI, Claudia (Eds.). **La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones**. Coporación Editora Nacional: Quito, 2009.

TRUJILLO, Julio César. Plurinacionalidad y Constitución. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; GRIJALVA JIMÉNEZ, Agustín (Eds.) **Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador**. Quito: Ediciones Abya Yala, 2013.

TUDISCO, L. F.; KEMPFER, M. O Novo Constitucionalismo Latino-Americano e os Paradigmas Equatorianos de Respeito aos Direitos da Natureza. In: XXI Congresso Nacional do CONPEDI. **Anais do XXI Congresso Nacional do CONPEDI**. Niterói, 2012.

URQUIDI, Vivian; TEIXEIRA, Vanessa; LANA, Eliana. **Questão Indígena na América Latina: Direito Internacional, Novo Constitucionalismo e Organização dos Movimentos Indígenas**. Cadernos PROLAM/USP (ano 8 - vol. 1 - 2008), p. 199 - 222.

Uprimny, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. In: GARAVITO, César R. (Ed.) **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

VARGAS, Idón Moisés Chivi. Constitucionalismo y descolonización: aportes al Nuevo Constitucionalismo Latino-Americano. In: BALDI, C. A. **Aprender desde o Sul**. Novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade – aprender desde o sul. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2015.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**: Bogotá, 30 de dezembro de 1999.

VICIANO PASTOR, R.; MARTÍNEZ DALMAU, R. **Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional**. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., núm. 25, 2010, pp. 7-29.

VICIANO PASTOR, R.; MARTÍNEZ DALMAU, R. **El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano**: fundamentos para una construcción doctrinal. Revista General de Derecho Público Comparado, nº 9, 2011.

VILAS, Carlos Maria. **Nicarágua, hoje**: análise da Revolução Sandinista. Vertice, 1986.

VISVANATHAN, Shiv. Convite para uma guerra da ciência In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Conhecimento prudente para uma vida decente**: um discurso sobre as ciências revisitado. São Paulo: Cortez, 2004 *apud* BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. Rev. Bras. Ciênc. Polít., Brasília, n. 11, p. 89-117, Aug. 2013.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. **Sometimiento Constitucional y Penal de los Indígenas en los Países Andinos en el s. XIX**. Universidad de Barcelona: Facultad de Derecho. 2005.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, C. R. (Org.). **El derecho en América Latina**. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores. 2011.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. Pluralismo Jurídico y Juriscicción Indígena en el Horizonte del Constitucionalismo Pluralista. In: BALDI, C. A. **Aprender desde o Sul**. Novas constitucionalidades, pluralismo jurídico e plurinacionalidade – aprender desde o sul. Belo Horizonte: Editora Fórum. 2015.

ZAMOSC, Leon. **Agrarian Protest and th Indian Movement in the Ecuadorian Highlands**. Latin American Research Review 29, 3: 37-68, 1994 *apud* ROBERTS, K. Changing Course in Latin America – party systems in the neoliberal era. Cambridge University Press, 2014.

WACHTEL, Nathan. Os Índios e a Conquista Espanhola. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina**: A América Latina Colonial, volume 1. Tradução Maria Clara Cescato. 2.ed. São Paulo: Edusp, 1998, pp. 195-240.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The modern World System I**: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century. New York: Academic Press, 1974.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico. In: SALGADO, J. (comp.). **Justicia indígena**. Aportes para un debate. Quito: UASB/ Abya Yala, 2002.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad**: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. Tabula Rasa, Bogotá, n. 9, p. 131-152, Dec. 2008.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad crítica y educación intercultural**. Segundo Seminario Internacional de Investigación Educativa, Interculturalidad y Educación Intercultural. La Paz/Bogotá, Editorial III-CAB, 2009.

WALSH, Catherine. Political epistemic insurgency, social movements and the refounding of the state. In: MORAÑA, Mabel; GUSTAFSON, Bret (Eds.). **Rethinking Intellectuals in Latin America**, Iberoamericana, p 199-211, 2010.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Ed. Guanabara: Rio de Janeiro, 1981.

WIARDA, Howard J. **O modelo corporativo na América Latina e a Latino-americanização dos Estados Unidos**. Petrópolis: Vozes, 1983.

WILHELMI, Marco Aparicio. Nuevos avances del poder constituyente democrático: aprendiendo del sur. In: WILHELMI, Marco Aparicio *et al.* **Por una asamblea constituyente**: una solución democrática a la crisis. Madrid: Sequitur, 2012.

WILLIAMSON, John. **The Progress of Policy Reform in Latin America**. HE, Washington, 1990 *apud* BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? Pesquisa e Planejamento Econômico 21(1) : 3-23, abril, 1991.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e Crítica do Constitucionalismo na América Latina. In: **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**, Curitiba-PR. Simpósio Nacional de Direito Constitucional da ABDConst. Curitiba-PR: ABDConst, 2010. p. 143-155.

8. APÊNDICE

COMPONENTES INDIVIDUAIS DA MENSURAÇÃO DO ÍNDICE DE PODERES PRESIDENCIAIS, ELABORADO POR SHUGART E CAREY (1992):

Poderes Legislativos:

(1) Veto total:

4. Veto total sem possibilidade de derrubada.
3. Derrubada do veto total requer maioria superior a 2/3 do quórum.
2. Derrubada do veto total requer maioria de 2/3 do quórum.
1. Derrubada do veto total requer maioria absoluta da assembleia ou maioria extraordinária.
0. Sem previsão de veto total ou derrubada de veto total requer maioria simples.

(2) Veto parcial:

4. Veto parcial sem possibilidade de derrubada.
3. Derrubada do veto parcial requer maioria extraordinária.
2. Derrubada do veto parcial requer maioria absoluta dos membros da assembleia.
1. Derrubada do veto requer maioria simples dos presentes.
0. Sem previsão de veto parcial.

(3) Decreto:

4. Poderes reservados, sem rescisão.
2. Presidente tem autoridade para decretar temporariamente, com poucas restrições.
1. Autoridade para expedir decretos é limitada.
0. Não há poder de decreto ou só em casos de delegação pela assembleia.

(4) Introdução exclusiva de legislação:

4. Sem possibilidade de emendamento pela assembleia.
2. Possibilidade de emendamento pela assembleia, mas com restrições.
1. Possibilidade irrestrita de emendamento pela assembleia.
0. Sem poder exclusivo.

(5) Poderes orçamentários:

4. Presidente prepara o orçamento, sem possibilidade de emendas.
3. A assembleia pode reduzir, mas não incrementar a quantidade de itens orçamentários.
2. Presidente define um limite máximo no total de gastos, dentro do qual a assembleia pode realizar emendas.
1. Assembleia pode aumentar gastos somente se designa novas receitas.
0. Autoridade irrestrita da Assembleia para preparar e/ou emendar o orçamento.

(6) Proposta de referendo:

4. Possibilidade irrestrita.
2. Possibilidade restrita.
0. Presidente não tem autoridade para propor referendo.

Poderes Legislativos:

(7) Formação de gabinete:

4. Presidente nomeia o gabinete sem necessidade de confirmação ou investidura.

3. Presidente nomeia o gabinete sujeito à confirmação ou investidura pela assembleia.

1. Presidente nomeia o premier, sujeito à investidura, que então nomeia os outros ministros.

0. Presidente não pode nomear os ministros, exceto sob recomendação da assembleia.

(8) Destituição de gabinete:

4. Presidente destitui o gabinete à sua vontade.

2. Restritos poderes de destituição.

1. Presidente pode destituir somente sob o aceite da assembleia de ministro alternativo ou gabinete.

0. Gabinete ou ministros podem ser censurados e removidos pela assembleia.

(9) Censura:

4. Assembleia não pode censurar ou remover o gabinete ou ministros.

2. Assembleia pode censurar, mas presidente pode responder dissolvendo-a.

1. Voto “construtivo” de não confiança (maioria da assembleia apresenta gabinete alternativo).

0. Censura irrestrita.

(10) Dissolução da assembleia:

4. Irrestrito.

3. Restrito por frequência e tempo no transcurso do mandato.

2. Requer nova eleição presidencial.

1. Restrita somente como resposta a censura.

0. Sem previsão.