



**Democracia na América Latina:
da inovação institucional ao velho
problema do equilíbrio entre os poderes**

Leonardo Avritzer

resumo

Neste trabalho, analisamos a construção democrática latino-americana a partir da obra de Guillermo O'Donnell e da sua percepção acerca dos problemas para a construção da democracia, que ele identifica com a assim chamada "democracia delegativa". Iremos abordar a questão democrática na região a partir dos processos de constitucionalismo e o novo equilíbrio de poderes na América Latina. Especialmente neste último período, entre 2000 e 2015, houve um fortalecimento das instituições jurídicas, mas o nosso argumento é que esse fortalecimento ainda não gerou uma estrutura de equilíbrio de poderes compatível com a construção de uma democracia consolidada. Pelo contrário, é possível observar elementos de particularismo e hierarquia, que são próprios dos problemas históricos das instituições democráticas na região, se manifestarem nas novas instituições ou no novo equilíbrio entre as instituições.

Palavras-chave: democracia; delegativismo; equilíbrio de poderes.

abstract

In this work we analyze the building of democracy in Latin America from the perspective of Guillermo O'Donnell's views on the problems to the building of democracy in the region. He brought those problems under the umbrella concept of delegative democracy. We will approach the democracy issue in Latin America based on the new constitutional processes in the region and the new power balance it generated. During the period spanning from 2000 to 2015, legal institutions were strengthened in Latin America; however, as we see it, such process has not brought about a new structure of power balance compatible with a consolidated democracy. On the contrary, one can see traces of particularism and hierarchy – typical historical problems of democratic institutions in the region – emerge in the new institutions or in the new balance between institutions.

Keywords: democracy; delegativism; balance of powers.

A América Latina como cultura, práticas sociais e formas de autoentendimento constitui uma região com claras especificidades¹. Desde a sua independência, a região transita entre duas tendências antagônicas: de um lado, existem aqueles que procuram argumentar que nada de distinto em relação à tradição liberal ocidental existe na região, a não ser algumas lacunas (Veliz, 1980). Assim, esses autores, ao pensarem a formação do Estado e da democracia na América Latina, ou a formação da sociedade civil, tentam argumentar na direção da reprodução das mesmas estruturas existentes na Europa ou na América do Norte no mesmo período. Para eles, o constitucionalismo liberal foi a marca registrada da independência latino-americana (Veliz, 1980) e o associativismo de corte liberal foi a marca registrada dos processos dessa independência (Forment, 2003). Escapa a esses autores que, ao largo

desses processos, existiram outros fenômenos tão ou mais importantes, como, por exemplo, a recentralização administrativa que se seguiu ao liberalismo no período pós-independência ou simplesmente a inaplicabilidade do direito liberal na região durante o século XIX (Santos, 1996). O problema com esta linha de análise é que ela se concentra demasiadamente na ideia da falta para analisar o que foi frequentemente o fracasso rotundo de experiências ligadas ao liberalismo e à democracia na América Latina desde o século XIX até a recente incursão neoliberal (Pereira, 2007). Assim, para Veliz, o problema do liberalismo latino-americano pressupõe algumas lacunas: a falta de uma tradição feudal; a falta de disputa religiosa; a falta de uma revolução industrial e a falta de um desenvolvimento político parecido com aquele gerado pela Revolução Industrial (Veliz, 1980, pp. 3-4). A tentativa do autor, como de outros, é explicar a formação social e política latino-americana através de ausências identificadas na sua comparação com os países ocidentais, em especial, com a Europa e os Estados Unidos.

Ao mesmo tempo em que encontramos, nas ciências sociais na América Latina, a tentativa de mostrar que nada há de específico na região, também observamos uma intenção de romper radicalmente com qualquer continuidade de con-

1 Existem diferentes origens atribuídas à expressão “América Latina” que evidentemente incluem alguns grupos sociais e excluem outros grupos. A origem do termo remonta à palavra *latin* ou *latina*, que encontra diversas definições na literatura. O termo parece ter sido utilizado pela primeira vez pelo publicista colombiano José María Torres Caicedo, em 1856. O uso mais corrente da expressão “latino-americana” se deu no início do século XX, por diversos intelectuais de influência decisiva no continente, entre eles José Enrique Rodó e José Carlos Mariátegui, quando passou a ter um significado político, geográfico e cultural, ainda que na sua acepção originária haja o problema da não inclusão do elemento indígena (Bruir, 2000).

LEONARDO AVRITZER é professor titular de Ciência Política da UFMG, presidente da Associação Brasileira de Ciência Política e autor de, entre outros, *A Moralidade da Democracia* (Perspectiva).

ceitos e argumentar pela total especificidade das formações sociais latino-americanas. A tentativa mais clara nessa direção foi de Richard Morse. De acordo com o autor, a especificidade da formação política latino-americana deve ser ligada à rejeição do liberalismo pelo pensamento tomista na Península Ibérica. Durante o século XVI, à medida que o liberalismo se desenvolvia no mundo anglo-saxão, desenvolvia-se também uma rejeição a ele na Península Ibérica (Morse, 1989, pp. 86-7). Essa rejeição à tradição de direitos individuais acabou, segundo Morse, gerando uma tradição completamente separada da que irá prevalecer na Europa e que Morse procura valorizar. Só que tal empreendimento tem um alto custo, qual seja, a desvinculação da tradição latino-americana de qualquer tentativa de construir um conceito de direitos humanos, democracia e justiça (Avritzer, 2002). Diversos autores enfatizaram a mesma questão que Morse, chegando a diferentes conclusões. Alguns utilizaram a ideia da especificidade cultural para analisar o autoritarismo ou o corporativismo na região, argumentando que a especificidade cultural apontava nessa direção (Wiarda, 1980; Huntington, 1992). Outros autores utilizaram a mesma literatura para defender a especificidade das estruturas culturais e políticas alternativas (Damatta, 1996). O problema com essa linha da análise é que ela nunca é capaz de demarcar o limite do alternativismo e, quando o demarca, nunca é possível saber se aquelas propostas políticas ou culturais que mais se afastam da relação com o paradigma europeu são as melhores. Por outro lado, elas ignoram (Mignolo, 2003) aspectos fundamentais da formação latino-americana que a tornam distinta de formações como a asiática e de estudos sobre a reapropriação da política e do conhecimento nesta região² (Chatterjee, 2000).

Nem a teoria da replicação, nem a teoria da especificidade completa prosperaram muito na região latino-americana. As teorias sobre o entendimento da América Latina que se tornaram

mais influentes foram aquelas que perceberam que a especificidade latino-americana consiste em um diálogo crítico com as estruturas europeias e norte-americanas, diálogo este que implica pensar paradigmas específicos para o entendimento da região ou pelo menos pensar uma forte adaptação das estruturas ocidentais/liberais para a região (Cardoso, 1976; Canclini, 1990). A teoria da dependência nas suas diferentes versões procurou analisar a especificidade da América Latina através de uma adaptação do conceito de classe social à realidade local. Para Cardoso e Falleto, uma mudança no ciclo de produção conduzia a uma mudança na aliança de classe predominante e, conseqüentemente, uma mudança na estrutura do Estado (Cardoso & Falleto, 1976). Apesar da clara limitação epistemológica da teoria empregada, de acordo com a qual cada grupo de atores sociais existentes em cada parte da América Latina deve ser derivado diretamente do tipo de produção econômica existente na região (Avritzer, 2002), o marco teórico proposto por Cardoso e Falleto tem um elemento positivo claro, qual seja, a percepção de que conceitos derivados da tradição europeia ou ocidental devem ser adaptados e analisados na sua especificidade local para fazerem sentido na América Latina. O mesmo entendimento pode ser derivado da obra de Garcia Canclini com o seu conceito de hibridação. Apesar de o autor não trabalhar a especificidade da América Latina, ele aborda a especificidade do conceito de moderno na região. Para ele, a América Latina vive “um conflito entre tradição e modernidade que não aparece como o esmagamento dos tradicionalistas pelos modernizantes, nem como uma resistência constante dos setores populares determinados a manterem as suas tradições. A interação é mais sinuosa e mais sutil” (Canclini, 1995, pp. 9), o que denomina de “hibridação”. Assim, tanto Canclini quanto Cardoso e Falleto percebem que o problema para o entendimento da América Latina não passa pela negação dos conceitos emergentes na literatura denominada ocidental, mas pela sua aplicação sem levar em conta suas especificidades sociais, políticas e culturais.

Neste trabalho, iremos aplicar essa mesma concepção metodológica à ideia da construção democrática na América Latina. Para isso iremos, em primeiro lugar, abordar a obra de Guillermo O'Donnell e a sua percepção dos problemas para

2 Vale a pena ressaltar duas grandes diferenças entre a América Latina e a Ásia. A América Latina sempre teve um vínculo com a tradição ocidental e ainda que tenha experimentado institucionalidades paralelas, estas últimas sempre estiveram em relação com a modernidade ocidental. No caso da Ásia, a relação com o Ocidente, que varia entre diferentes países, é muito mais distante (Chatterjee, 2005).

a construção democrática na América Latina, que ele identifica com a assim chamada “democracia delegativa”. Em seguida, iremos abordar o processo de constitucionalismo e o novo equilíbrio de poderes na América Latina para tentar mostrar que, no último período, há um fortalecimento das instituições legais, mas ainda não suficiente para gerar uma estrutura de equilíbrio de poderes compatível com a construção de uma democracia consolidada. Pelo contrário, é possível observar elementos de particularismo e hierarquia se manifestarem nas novas instituições ou no novo equilíbrio entre as instituições.

DEMOCRATIZAÇÃO, DELEGATIVISMO E EQUILÍBRIO DE PODERES

Os teóricos da transição democrática marcaram profundamente os estudos sobre democracia na América Latina e aprofundam a ruptura com a teoria da modernização que influenciou toda a região, a partir da ênfase que os autores colocam no papel democratizante das instituições (O’Donnell, Schmitter & Whitehead, 1986; Diamond, Linz & Lipset, 1989). Os teóricos da transição reconhecem a importância política dos atores e traduzem o papel destes sob a lente elite/massas do elitismo democrático, o que os leva a subsumir tais atores ao jogo político entre as elites. Quatro atores principais são identificados por O’Donnell e Schmitter em seu clássico livro que está completando 30 anos de publicação. Para eles, os duros, os moderados, a oposição radical e a oposição moderada são os atores cuja ação irá determinar os desfechos democráticos ou não democráticos.

Sabemos que a correlação de forças entre esses atores gerou casos distintos. O caso do Brasil é claramente uma situação de negociação entre os moderados do regime militar e a oposição moderada, no caso, o MDB. No caso da Argentina, o colapso do regime levou a que os duros e *blandos* não tivessem qualquer papel na ordem democrática posterior e que houvesse forte punição das violações de direitos humanos. Por fim, tivemos o caso chileno, com a altíssima dose de continuidade com o regime anterior, que se expressa nos vetos às mudanças constitucionais determinados pelo modelo eleitoral.

Ainda assim, independente dos diferentes modelos de democratização, Guillermo O’Donnell (1994, 1996, 2004) levantou um problema que inicialmente chamou de delegativismo e que acabou levando a uma literatura sobre a qualidade da democracia na região. O’Donnell tratou esse problema no interior das relações entre política e cultura. Para ele, as mudanças político-institucionais e a vitória, no jogo político competitivo, das elites democráticas produziram de imediato o enraizamento de valores e práticas democráticas no seio societário, mas não entre as elites políticas. Assim, se constata já nos anos 90, no âmbito de sua reflexão sobre a “democracia delegativa”, que a institucionalização da democracia nas novas poliarquias latino-americanas não havia abolido as práticas “clientelistas” e “particularistas”. O’Donnell (1994, 1996) remete tais problemas a vícios da elite (Avritzer, 2002, p. 32) que se expressam no sistema político, especialmente na estrutura de divisão de poderes. Para ele,

“[...] as democracias delegativas se fundamentam em uma premissa básica: o 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. 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. Nessa visão, outras instituições — como o Congresso e o Judiciário — são incômodos que acompanham as vantagens internas e internacionais de ser um presidente democraticamente eleito. A ideia de obrigatoriedade de prestar contas (*accountability*) a essas instituições, ou a outras organizações privadas ou semiprivadas, aparece como um impedimento desnecessário à plena autoridade que o presidente recebeu da delegação de exercer” (O’Donnell, 1994, pp. 30-1).

Assim, encontramos nesse autor um diagnóstico da democracia na América Latina, no começo dos anos 90, que se situa entre a especificidade e um diálogo mais amplo com as teorias da democracia, este último presente na questão da qualidade das democracias expresso pelo conceito dahlsiano de poliarquia. A especificidade

assenta-se no fato de que as democracias carecem de um elemento de qualidade que deteriora algumas instituições, entre as quais a *accountability* e o Poder Judiciário. Na próxima seção deste artigo irei mostrar a evolução dessas questões, para voltar mais à frente com o problema do delegativismo e da divisão dos poderes nesses últimos anos que marcam o fim de uma hegemonia de esquerda na região (Levitski & Roberts, 2011).

CONSTITUCIONALISMO, PARTICIPAÇÃO E EQUILÍBRIO DE PODERES

O novo constitucionalismo latino-americano é um processo que tem a sua origem na elaboração de novas Constituições, o que ocorreu no Brasil em 1988, na Colômbia em 1991, no Paraguai em 1992, no Peru em 1993, na Venezuela em 1999, no Equador em 2008 e na Bolívia em 2009 (Uprimny, 2012). Essas novas Constituições tiveram diversas características enumeradas por diversos autores (Gargarella, 2012; Uprimny, 2012). Neste artigo, irei sustentar que o novo constitucionalismo tem três características principais: a primeira delas é a forte ampliação de direitos, em especial dos direitos das comunidades tradicionais, o que altera o desenho das comunidades políticas; em segundo lugar, a ampliação das formas de participação existentes ao largo da deliberação pelo Executivo e pelo Legislativo, o que altera o escopo do exercício da soberania; e, em terceiro lugar, um novo papel do Poder Judiciário, o que muda o equilíbrio de poderes tradicional na América Latina. Permitam-me elaborar essas três dimensões.

O primeiro ponto importante a ser destacado é que o novo constitucionalismo amplia os direitos, em especial, os direitos das comunidades tradicionais. Esse é o caso das Constituições do Brasil, da Colômbia, da Bolívia, do Equador e das reformas constitucionais mexicanas entre 1992 e 2002 (Baldi, 2012). Esses direitos são reconhecidos de modo diferenciado. No caso da Colômbia – que foi pioneira nesse aspecto –, a Constituição, nos seus artigos 7 e 10, reconheceu a diversidade étnica da nação colombiana e também sua diversidade linguística. A Constituição colombiana também transformou os dialetos locais em oficiais nos seus próprios territórios (Colômbia, 1991).

Outros países latino-americanos também ampliaram fortemente o reconhecimento das suas comunidades tradicionais, como foi o caso da Bolívia, em que o artigo 1 da Constituição estabeleceu o princípio do Estado plurinacional, entendendo a pluralidade como jurídica, política, cultural, econômica e linguística (Bolívia, 2008). O artigo 256 também compatibilizou a tradição de direitos plurais com os tratados internacionais firmados pelo país, estabelecendo um marco mais amplo do que o do Estado nacional para a vigência de direitos (Uprimny, 2012).

O Brasil reconheceu, na sua Constituição de 1988, o direito das comunidades tradicionais, mas de forma indireta e incompleta quando comparado aos países andinos. A Constituição brasileira de 1988 reconheceu os direitos dos povos indígenas nos artigos 20, 22, 129, 216, 231 e 232. Todos eles são formas indiretas de reconhecimento. No artigo 20, as terras indígenas passam a pertencer à União; no artigo 22, a União passa a ter o direito privativo de legislar sobre terras indígenas; no artigo 129, o Ministério Público torna-se defensor dos direitos indígenas; no artigo 216, os indígenas passam a fazer parte do patrimônio cultural e imaterial brasileiro; no artigo 231, há o reconhecimento dos costumes, línguas, crenças e tradições indígenas, considerando-se nulos e sem efeitos os títulos de propriedade sobre terras indígenas concedidos a particulares; e no artigo 232, aos índios é reconhecida a capacidade para ingressar em juízo para a defesa de seus direitos (Brasil, 1988). Assim, no caso brasileiro, são produzidas garantias em relação à posse da terra, um problema recorrente na história do país, mas não são garantidos direitos de autogoverno e autolegislação (Baldi, 2012). O mesmo é verdadeiro em relação às comunidades quilombolas: o Brasil reconheceu o direito das comunidades quilombolas à propriedade coletiva das terras por elas ocupadas no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mas esse direito tem sido pouco garantido devido à necessidade de desapropriação dessas terras pela União, diferentemente do caso da terra indígena (Gomes, 2009).

Assim, no que diz respeito à invenção das comunidades, pode-se afirmar que o novo constitucionalismo iniciou um processo ativo de reinvenção das comunidades, ao reconhecer e redefinir

as pluralidades nacionais. Os processos latino-americanos de independência foram deficientes na invenção das suas comunidades políticas, na medida em que excluíram do próprio conceito de comunidade grupos relevantes e, muitas vezes, majoritários em termos populacionais (Van Cott, 2008). O novo constitucionalismo corrigiu esse processo. Seja no caso dos países andinos, seja no caso brasileiro, as comunidades que resultaram dos processos de colonização são redefinidas para além dos processos de homogeneização que constituíram os Estados nacionais. Passam a existir nos países latino-americanos comunidades plurais, nas quais os grupos minoritários têm reconhecido o direito à diversidade, à terra e à preservação do seu patrimônio cultural.

O segundo elemento do novo constitucionalismo latino-americano é a ampliação dos direitos de participação. Diversas Constituições no continente sul-americano avançaram fortemente em relação às formas de participação da população nas políticas públicas. Entre elas, vale a pena destacar a Constituição brasileira de 1988 e a Constituição colombiana de 1991, no que diz respeito à participação das comunidades afrodescendentes, a Constituição equatoriana de 2008, a Constituição boliviana de 2009 e a Constituição venezuelana de 1999, que aqui será tratada como um caso à parte³. Permitam-me abordar separadamente os diferentes casos.

No que diz respeito à organização da soberania e da participação, a Constituição brasileira de 1988 buscou romper com uma tradição de baixa participação social existente no Brasil e redefinir a maneira de exercício da soberania na redação do seu artigo primeiro. No parágrafo único do artigo primeiro, o legislador constituinte deixou claro que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Esse postulado geral de cidadania ampliada

se manifestou em mais de dez outros artigos da Constituição, entre os quais os artigos dos direitos sociais e os que tratam da organização dos poderes, em especial, os delimitadores dos poderes das comissões do Congresso Nacional e suas Casas, as quais podem até mesmo convocar audiências públicas com entidades da sociedade civil. Aí reside a origem de uma fortíssima institucionalidade participativa que existe hoje no Brasil.

A Constituição de 1988 gerou cinco formas diferentes de participação: o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular; os conselhos de políticas públicas nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas; os chamados “planos diretores municipais”; a possibilidade de participação no Legislativo, concretizada na participação popular nas comissões parlamentares; e, por último, a possibilidade de participação nos legislativos estaduais. Desse modo, ela ampliou fortemente as formas de participação no Brasil. Existem hoje no país, segundo o Ipea, cerca de 1.500.000 conselhos que envolvem, pelo menos, 10 milhões de pessoas, se supormos dez membros por conselho de política (Avritzer, 2010). Ressalte-se que também a legislação infraconstitucional foi responsável pela ampliação da participação popular no Brasil. Para exemplificar, podemos citar a Lei 9.868/99, a qual possibilitou a realização de audiências públicas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

Temos, na América Latina, outros casos de participação tão fortes quanto o brasileiro, como o da Bolívia. A Constituição boliviana define, no seu artigo 11, que a forma de governo na Bolívia é a democracia “participativa, representativa, comunitária”. Ela define diversos tipos de participação, entre as quais a assembleia, a consulta prévia, a iniciativa legislativa cidadã, o referendo e a revogabilidade de mandatos (Lombardo Jorge & D’Avila, 2009). Ainda no seu artigo 26, prevê um conjunto de formas de participação adicionais, entre as quais vale ressaltar processos de democracia comunitária, exercidos através de normas e procedimentos próprios. As consequências da participação na Bolívia são importantes, em especial aquelas ligadas à participação do próprio movimento indígena no interior das comunidades indígenas autônomas, tal como foi o caso recente da construção de uma estrada dentro do Parque

3 O motivo de tratar o caso venezuelano à parte dos outros está ligado a dois fatos: a origem não democrática do chavismo, que tem elementos evidentes de ruptura política com a democracia; os elementos de politização do constitucionalismo com a associação entre a participação política e a defesa do chavismo. Ainda assim, a Constituição venezuelana tem elementos similares aos das outras Constituições latino-americanas no que diz respeito à participação.

Nacional Isidoro Sécore. A partir do protesto contra a passagem da rodovia no interior do parque, o governo boliviano convocou uma consulta popular sobre o assunto, demonstrando a operacionalidade das formas de participação introduzidas pela Constituição, não obstante haver um movimento de questionamento da própria constitucionalidade da lei de consulta, discutindo-se inclusive a representatividade do conselho indígena a ser consultado.

Por fim, temos as formas de participação na Venezuela e no Equador. A Venezuela e o Equador são casos um pouco distintos dos do Brasil, da Colômbia e da Bolívia, no que diz respeito à origem dos mecanismos de participação. É possível afirmar que, no Brasil, na Colômbia e na Bolívia, os mecanismos de participação são resultado da interação entre Estado e sociedade e de fortes reivindicações participativas da sociedade (Avritzer, 2009; Garavito, 2002). Na Venezuela e no Equador, as formas de participação são *top-down* (Fung & Wright, 2003) e têm origem no próprio processo constituinte. Ainda assim, as duas Constituições têm um conjunto de artigos participativos. No caso da Constituição venezuelana, esses artigos são o 6 e o 70. O artigo 6 afirma que a república bolivariana da Venezuela terá um governo “[...] *democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables*”. Ainda que muitos elementos dessa definição não estejam claros, como a ideia de um governo alternativo, a Constituição da Venezuela estabelece uma definição ampliada de democracia, tal como nos casos do Brasil e da Bolívia. Ainda no artigo 70, temos uma série de instrumentos de participação democrática, tais como o *referendum*, a consulta popular, a revocatória do mandato, as iniciativas legislativas, o *cabildo* aberto e a assembleia de cidadãos. Assim, temos também, na Venezuela, um amplo cardápio participativo, que gerou iniciativas de participação infraconstitucionais, tais como os “*consejos ciudadanos*”. O que está claro no caso da Venezuela é que esse cardápio participativo está fortemente vinculado ao chavismo e sua proposta de politização da sociedade civil (Lopes Maia, 2011).

Por fim, temos o Equador, que, nesse sentido, se assemelha muito à Venezuela. Em seu artigo 1, a República do Equador é definida como tendo um governo republicano e descentralizado, com

reconhecimento de formas de participação direta previstas na própria Constituição. O Título IV da Constituição, que define a organização e participação no poder, além de elencar os princípios de participação, lança amplo conjunto de outras formas de participação, tal como nos casos da Bolívia e Venezuela, entre as quais se destacam a consulta popular, o *referendum* e a revocatória de mandato. O caso do Equador, junto ao da Venezuela, é o mais instrutivo em relação à introdução de formas de participação *top-down*, que têm sido apontadas pela literatura como muito pouco efetivas ou frequentemente antidemocráticas, tal como foi o plebiscito de revisão da Constituição realizado em 2011 (Simon, 2010).

Assim, podemos afirmar que o novo constitucionalismo latino-americano possui, de fato, uma concepção de participação política que se expressa, em primeiro lugar, em uma definição da soberania e do governo diferente daquela que se encontra nas Constituições das democracias mais consolidadas e também nas Constituições latino-americanas do século XX. Nessa definição, a soberania é ampliada e se desdobra em algumas formas de participação como conselhos, “*consejos comunales*”, autonomias indígenas, orçamento participativo, planos diretores, entre outras. É verdade que essas formas funcionam diferenciadamente (Seele & Peruzzotti, 2010), mas o princípio de uma maneira diferente de definir soberania política é parte comum da tradição do novo constitucionalismo, o que o diferencia da tradição constitucionalista anterior.

O novo constitucionalismo latino-americano também ampliou o papel do Judiciário no sistema de decisão política, que é um tema central neste artigo devido a prognósticos muito pouco otimistas feitos por O’Donnell sobre a estrutura de equilíbrio de poderes na região. Segundo Tate e Vallinder (2002, p. 28), a judicialização possui dois elementos principais: a transferência de decisões sobre políticas públicas, antes tomadas pelo Poder Legislativo, para o Poder Judiciário, e o processo a partir do qual a tomada de decisões na arena política assume elementos quase judiciais. Baseando-nos nesses autores, podemos afirmar que o novo constitucionalismo aumentou as prerrogativas do Judiciário e abriu caminho para o seu crescente protagonismo. Sabemos que a tradição latino-americana, até o final dos anos 80, era mais orientada

para o *gap* entre norma jurídica e descumprimento (Rosen, 1980; Verner, 1984). A partir das novas Constituições latino-americanas, a questão do *incumplimiento* ou da falta de efetividade se torna menos importante e passa a ser substituída pela questão do novo protagonismo do Poder Judiciário. Vale a pena diferenciar alguns casos.

No caso do Brasil, a Constituição aprimorou o controle de constitucionalidade e ampliou o papel da sociedade civil nesse processo. O artigo 103 da Constituição de 1988 prevê a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) e amplia os atores que podem argui-la. Até 1988, apenas o procurador geral da República arguia a inconstitucionalidade, a qual foi ampliada não apenas para outros atores estatais, como também para atores da sociedade civil. Foi essa modificação que permitiu a ampliação das Adins e um forte trânsito entre sociedade civil e Estado em diversas Adins. Entre 1988 e 2010, já foram ajuizadas 1.335 Adins, 877 em relação a medidas do Poder Executivo e 458 em relação a medidas do Poder Legislativo (Sundfeld et al., 2011, p. 26). O ativismo da sociedade civil nessas Adins é bastante alto, ainda que a taxa de sucesso seja bem mais baixa.

O segundo caso importante é o da Suprema Corte colombiana, depois da Constituição de 1991. Tal Constituição outorgou à Suprema Corte um

conjunto de funções muito importantes, entre as quais a possibilidade de ouvir ações ou apelos, denominados “ações de tutela”, as quais podem ser iniciadas por qualquer indivíduo (Landau & López-Murcia, 2009). Além disso, o artigo 93 judicializou o tratamento dos direitos humanos pela Corte, ao considerar vinculantes os tratados internacionais de direitos humanos. Assim, temos um segundo caso de fortalecimento do Judiciário no contexto latino-americano. A Corte Constitucional colombiana tem declarado a inconstitucionalidade em um conjunto bastante amplo de questões ligadas à cidadania. Uma dessas declarações (ou injunções) foi a que julgou inconstitucional a situação da população deslocada pela guerra civil contra as Farc (Landau & López-Murica, 2009, p. 80). A Corte Constitucional colombiana também atuou fortemente em casos ligados a direitos sociais, declarando inconstitucional a cobrança do imposto sobre o valor agregado a produtos de primeira necessidade, ou ordenando a indexação dos salários de funcionários públicos (Uprimny, 2012, p. 59). Por fim, a Corte assumiu uma postura extremamente ativa, ao tomar a importantíssima decisão de declarar a inconstitucionalidade da lei que aprovou um terceiro mandato para o ex-presidente Uribe.

Temos ainda três casos adicionais nos países que estamos tratando neste artigo, que são bas-

TABELA 1

Modelo constitucional latino-americano e o novo constitucionalismo

País	Brasil	Colômbia	Bolívia	Equador	Venezuela
Período 1930 fim do autoritarismo	Ruptura constitucional com predomínio do Executivo. Executivo forte com baixas prerrogativas do Poder Judiciário em todos os períodos.	Predomínio do Executivo. Suprema Corte não interferiu na decretação de estado de emergência.	Diversas rupturas constitucionais com predominância do Executivo.	Diversas rupturas constitucionais com predominância do Executivo.	Predominância do Executivo com gestão democrática pós-Punto Fijo.
1988 a 2009	Poder Judiciário recupera prerrogativa com os artigos 102 e 103 entre outras formas de controle.	Suprema Corte ativa com ação de tutela.	Suprema Corte ativa aceitando o pluralismo jurídico.	Suprema Corte ativa e pluralismo jurídico, mas subordinada ao Executivo.	Predominância do Executivo com intervenção no Judiciário.

tante diferentes. O caso da Venezuela é o mais instrutivo em relação à manutenção de um velho padrão latino-americano de intervenção do Executivo no Judiciário. O presidente Chávez demitiu o presidente da Suprema Corte venezuelana e a Constituição reestruturou o sistema de equilíbrio de poderes em cinco poderes, retirando algumas das prerrogativas da Suprema Corte (Villa, 2005).

Os outros dois casos, o do Equador e o da Bolívia, parecem bastante diferentes. Ambos estão estruturados em Constituições que ampliaram fortemente a tradição de direitos e a autonomia do Poder Judiciário. Ainda assim, vale a pena diferenciá-los. Na Bolívia, temos efetivamente a tentativa de instalação do pluralismo jurídico, com fortes autonomias indígenas, baseadas em uma justiça alternativa. A Constituição boliviana entende o país como “um estado unitário social de direito plurinacional comunitário” (Bolívia, 2009). Essa pluralização se manifestou de forma ambígua em muitos conflitos, mas aguarda decisões importantes da Corte, especialmente no caso recente da suposta inconstitucionalidade da Lei Corta (Lei 180, de outubro de 2011) e da Lei de Consulta Prévia (Lei 222, de fevereiro de 2012). A “Lei Corta”, que é fruto da assim chamada “oitava marcha indígena”, acabou gerando a necessidade de um plebiscito entre a população indígena, o qual se tornou polêmico, haja vista a suposta violação do caráter prévio da consulta e a parcialidade da representatividade indígena. Há casos, como o da Sentença Constitucional 295/03, nos quais a Corte Constitucional da Bolívia já se pronunciou, reconhecendo os direitos indígenas. Nessa sentença, especificamente, a Corte concedeu o pedido de tutela de um casal de uma comunidade indígena, o qual estava sendo ameaçado de expulsão, afirmando, todavia, que o mencionado casal deveria respeitar as normas comunitárias. Assim, é possível apontar a Bolívia como um caso de pluralização do direito com ativismo judicial.

Por fim, temos o Equador, que se encaixa em um padrão semelhante ao da Bolívia. No que diz respeito ao texto constitucional, a Constituição equatoriana também reconheceu o direito indígena e ampliou a competência do Judiciário, garantindo, principalmente, fortes direitos de acesso ao Poder Judiciário no seu capítulo oitavo, que trata dos di-

reitos de proteção, no artigo 75 e seguintes. Além disso, há no caso equatoriano um forte debate sobre o *Consejo de la Judicatura de Transición*, o qual está encarregado de reestruturar o Poder Judiciário no país e que, para fazê-lo, tem removido um grande número de juízes.

Assim, é possível mostrar um padrão de mudança na atuação do Poder Judiciário na região, o qual perpassa todos os países, com exceção da Venezuela e, provavelmente, do Equador. Em todos os casos, não só as Constituições ampliaram fortemente a estrutura de direitos, mas foi possível também ampliar o papel do Judiciário na implementação desses mesmos direitos. O Poder Judiciário é hoje mais ativo na América Latina em duas funções: na contenção de ilegalidades cometidas pelo Estado, tal como fica muito claro nas ações de tutela na Colômbia, e na efetivação da ampliação de direitos no Brasil, Colômbia e Bolívia. O Judiciário constitui também um instrumento de ampliação dos direitos plurinacionais, especialmente no caso da Bolívia e, em alguma medida, no do Equador⁴. Assim, temos de fato um constitucionalismo que mudou um padrão histórico de exercício do poder, na medida em que moderou uma tendência de Executivo presidencial e criou uma estrutura de direitos e um Judiciário mais independente. A questão, no entanto, que irei discutir na seção final deste artigo, é se podemos dizer se especificidades históricas que impediam uma democratização mais profunda da região continuam existindo ou foram superadas.

NOVOS IMPASSES NA DIVISÃO E EQUILÍBRIO DE PODERES

O fim de uma década de governos de esquerda na América (Levitski & Roberts, 2011) e de um *boom* de crescimento econômico volta a colocar dilemas para a democracia na América Latina. Esses dilemas, mais uma vez, estão concentrados em torno do funcionamento do Executivo e do Judiciário e da estrutura de equilíbrios de poder.

4 O caso equatoriano é um pouco mais ambíguo que o boliviano, em especial no que diz respeito às relações entre Poder Executivo e Suprema Corte.

Em primeiro lugar, passamos por mais uma onda de conflitos em torno do Poder Executivo, o que a princípio pode ser positivo. A centralização das estruturas de poder em torno do Executivo foi, para Guillermo O'Donnell, parte do problema para a construção democrática na região. Os chamados *impeachments* populares (Peres-Linan, 2007) são uma demonstração do que existe de errado com a centralização das disputas políticas no Poder Executivo. A inclusão do Brasil no campo dos países com *impeachments* populares mostra que o problema é muito mais complicado e está ligado à falta de um entendimento mais profundo sobre as estruturas do Estado no momento de fortes disputas políticas.

O mesmo podemos dizer sobre os primeiros meses de um governo Macri e o início de uma presidência de Michel Temer, que pode ser interina ou não. Assistimos a elementos de “delegativismo” com uma atuação dos dois muito além dos mandatos recebidos. No caso de Macri, no qual, pelo menos, houve uma eleição, vemos uma extrapolação em relação à agência de controle de meios e à nomeação de membros do Poder Judiciário por decreto, lembrando que a Argentina tem um sistema no qual o presidente governa alguns meses sem que o Congresso esteja em pleno funcionamento. Já no caso de Temer, a situação é mais grave porque não há nenhum mandato que justifique uma forte mudança de curso ancorada apenas em um Congresso sem nenhuma legitimidade. Por fim, vale a pena ficar de olho no caso peruano, no qual o pior, a eleição de Keiko Fujimori, foi evitado, mas não sabemos a que preço. Assim, no caso do Poder Executivo, voltamos a discussões feitas nos anos 70 por Juan Linz e nos anos 90, por O'Donnell. Ele é o poder ativo, mas a sua disputa em momento de fortes mudanças políticas passa por regras não escritas, acordos intraoligárquicos e fortes modificações das regras do jogo. O deslocamento da centralidade absoluta do Poder Executivo tem que ser feito a partir de regras claras, e isso continua sendo um problema para a construção da democracia na região.

Por fim, vale a pena avaliar a grande mudança política da região nos últimos 20 anos, que é a emergência de um Poder Judiciário com prerrogativas de fato. O Judiciário, tal como foi mostrado anteriormente, se fortaleceu, em países como a Co-

lômbia, o Brasil, o Chile e a Argentina. Em todos esses casos, houve um forte aumento de prerrogativas do Poder Judiciário, o que, em um primeiro momento, fortaleceu práticas democráticas na região. A atuação da Suprema Corte colombiana ao declarar a inconstitucionalidade de um terceiro mandato para Uribe ou a tentativa de estabelecer limites à ação de um Poder Executivo muito forte centrado na luta contra as Farc parece ser um bom exemplo desse fortalecimento (Uprimny, 2012). O mesmo pode ser afirmado em relação ao Poder Judiciário na Argentina, que se fortaleceu de forma significativa no período pós-autoritário ao julgar os ex-integrantes das juntas militares por graves violações dos direitos humanos. O Brasil se coloca como um terceiro caso, no qual, de um lado, houve uma forte continuidade do poder judicial com a estrutura judicial do período autoritário. De outro, a partir da Constituição de 1988 e dos seus artigos 103 e 104, há uma enorme ampliação das prerrogativas do Poder Judiciário, que passa a ter o poder de declarar a inconstitucionalidade de atores do Poder Executivo e que disputa e ganha prerrogativas antes detidas pelo Congresso Nacional. No entanto, vemos um último período de forte politização do Judiciário, no qual membros do Supremo Tribunal Federal se pronunciam em público sobre questões políticas se eximindo de tratá-las na linguagem judicial, para nos referirmos aqui à já clássica abordagem de Tate e Vallinder. Desse modo, temos um Poder Judiciário mais forte, mas que não necessariamente fortalece as regras do Estado de direito e da institucionalidade democrática.

Assim, abre-se um novo período em que, mais uma vez, as regras da disputa dos conflitos políticos estão em aberto. Esses conflitos são precipitados por mais uma inflexão no desempenho da economia, que acabou de passar por um momento excepcional. Nada há de errado com o fato de a economia passar por inflexões, o que desde 2008 tem ocorrido com as principais economias do mundo democrático. Mas a inflexão econômica gera conflitos distributivos e abre a luta por novos projetos. É exatamente aí que aparecem mais uma vez os problemas para a construção democrática na América Latina. Poder Executivo e Poder Judiciário se fortaleceram e passaram por um momento positivo pautado pela resolução de conflitos no interior das regras democráticas. Novos atores

estão presentes na cena política, o que mais uma vez é altamente positivo. Mas a volta à tona de um projeto conservador na região e a disputa do poder ou da hegemonia por meios pouco democráticos mostram que, mais uma vez, o problema histórico que se coloca para a construção democrática é resolver conflitos, quando eles emergem, dentro da institucionalidade democrática. Talvez tenhamos superado o dilema apontado por O'Donnell,

no começo dos anos 90, em relação aos poderes e ao seu equilíbrio, mas há um problema de fundo no conceito de democracia delegativa que continua operando, qual seja, o da obediência às regras do jogo democrático por aqueles que atuam nas instituições. Esse será provavelmente o problema que irá indicar, ao final deste período de forte instabilidade política que atinge a América do Sul, o quanto a democracia na região avançou.

BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, L. *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 2002.
- _____. *Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.
- O'DONNELL, G. "Delegative Democracy", in *Journal of Democracy* 5 (1), 1994, pp. 55-69.
- _____. "Uma Outra Institucionalização", in *Lua Nova* n. 37, 1995, pp. 5-32
- _____. "Horizontal Accountability in New Democracies", in *Journal of Democracy*, vol. 9, n. 3, 1998, pp. 112-26.
- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P. *Transitions from Authoritarian Rule*, vol IV. Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.
- ROSEN, K. "The Jeito", in *American Journal of Comparative Law*, 1980.
- SEELE, A.; PERUZZOTTI, E. *Participatory Innovation and Representative Democracy in Latin America*. Washington, Wilson Press/John Hopkins University Press, 2010.
- TATE, C.; VALLINDER, T. *The Global Expansion of Judicial Power*. New York, New York University Press, 1995.
- UPRIMNY, R. "Las Transformaciones Constitucionales Recientes en América Latina: Tendencias y Desafíos", in César Rodríguez Garavito (coord.). *El Derecho en América Latina: Un Mapa para el Pensamiento Jurídico del Siglo XXI*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2012, pp. 109-37.
- VAN COTT, D. L. *Radical Democracy in the Andes*. Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- VELIZ, C. *The Centralist Tradition in Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1980.