

# A REJEIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO REFUNDACIONAL CHILENA

Paula Borges Santos

## INTRODUÇÃO

A crise social que irrompeu no Chile em 2019, com distúrbios violentos na capital e por todo o país, ocorridos em outubro desse ano, abriu caminho para um complexo processo constitucional, que tem surpreendido, internamente e na arena internacional, tanto pelo desenho institucional escolhido para a sua realização, como pelos resultados políticos alcançados. Desde o começo do processo é possível reconhecer-lhe duas fases: uma, já encerrada, decorrida entre novembro de 2019 e 4 de setembro de 2022; outra, em curso, iniciada em outubro de 2022 e com conclusão prevista para 26 de novembro de 2023. Neste período de tempo, os chilenos têm sido chamados a diferentes votações: na primeira fase, o referendo de 25 de outubro de 2020, onde 78% da população respondeu querer uma nova Constituição, e 79% declarou pretender uma Convenção constitucional para elaborar o novo texto; as eleições para a Convenção, que envolveram mudanças na lei eleitoral e deram origem a uma composição *sui generis* daquela assembleia; o plebiscito de 4 de setembro de 2022, pelo qual 61,9% dos votantes rejeitaram a proposta de nova Constituição elaborada pela Convenção (contra 38,1% que a aprovaram); e, já na segunda fase, as eleições de 7 de maio de 2023 para o Conselho Constitucional, órgão sobre o qual recai, desta vez, a elaboração de novo texto constitucional.

Entre o primeiro referendo e o plebiscito de 4 de setembro de 2022, passou-se de uma ampla maioria na sociedade

## RESUMO

Depois de terem rejeitado de forma inequívoca o texto de uma nova Constituição, no referendo de 4 de setembro de 2022, os chilenos optaram por atribuir a maioria dos lugares para o Conselho Constituinte, na eleição de 7 de maio de 2023, ao Partido Republicano, liderado por José Antonio Kast. Estes resultados representam retrocessos significativos para o Governo do Presidente Gabriel Boric. Este artigo apresenta quatro razões principais que explicam esta realidade: desilusão com o trabalho da Convenção e com a radicalidade da proposta de Constituição elaborada; insatisfação com o *design* institucional estabelecido para a segunda fase do processo constitucional; as regras eleitorais aplicadas; e a crise de segurança existente que erodiu a confiança do eleitorado no Governo de Boric.

*Palavras-chave:* democracia, constituição, processo constituinte, Chile.

## ABSTRACT

### THE REJECTION OF A CHILEAN REFUNDATIONAL CONSTITUTION

The Chilean referendum of 4 September 2022 and 7 May 2023 election



results: exploring factors behind the rejection of a refoundational Constitution. After having unequivocally rejected the text of a new constitution, in the referendum of 4 September 2022, Chileans chose to assign the majority of seats for the Constituent Council, in the election of 7 May 2023, to the Republican Party, led by José Antonio Kast. These results signify significant setbacks for Presidente Gabriel Boric's government. This article presents four main reasons that explain this reality: disillusionment with the work of the Convention and the radical nature of the proposed Constitution drafted in that institution; dissatisfaction with the institutional design established for the second phase of the constitutional process; the rules chosen for the two elections; and the existing security crisis that had eroded the electorate's trust in President Boric's government.

**Keywords:** democracy, constitution, constitutional process, Chile.

chilena quanto à necessidade de mudar a Constituição para uma outra larga maioria, contrária à primeira, de rejeição de um texto constitucional que alterava profundamente a organização do poder e o catálogo de direitos do Chile. As eleições de 7 de maio de 2023, ao favorecerem o Partido Republicano, contrário à elaboração de uma Constituição maximalista e refundacional, secundam a posição vencedora de 4 de setembro, e manifestam a preferência do eleitorado para que sejam as forças políticas, agora na oposição e situadas à direita do espectro partidário, a conduzir os trabalhos e a determinar os conteúdos constitucionais. Os resultados dos dois atos eleitorais assinalam ainda a erosão do alinhamento inicial com o Presidente da República, Gabriel Boric, sobre a necessidade de se dotar o país de uma Constituição radicalmente distinta do patrimônio jurídico e da cultura legal vigente no Chile.

Este artigo explica estas alterações a partir de quatro argumentos. Antes, porém, destaca o carácter tardio da que tem sido chamada a «explosão constitucional» do Chile, por se julgar que esse descompasso fomentou uma «panela de pressão» de aspirações frustradas quanto à questão constitucional, que irrompeu violentamente em 2019, justificando o resultado do primeiro referendo em 2020.

### **UM PROCESSO CONSTITUCIONAL DESCOMPASSADO E POLARIZADO EX ANTE**

Desde a década de 1990 que as crises mais profundas nos vários países da América Latina têm sido ultrapassadas sem o recurso a golpes de Estado, habitualmente conduzidos por forças militares. Contudo, quase todas essas crises, que conheceram manifestação de revoltas sociais extremas, geraram profundas alterações institucionais. Muitas afetaram a cúpula do sistema político, a Presidência da República, provocando a renúncia ou a destituição de chefes de Estado (Brasil, 1992; Venezuela, 1993; Equador, 1997; Peru, 2000; Paraguai, 1999 e 2002; Bolívia, 2003 e 2005)<sup>1</sup>, outras desencadearam processos constitucionais e reformas legais. Nos países em que as constituições foram revistas ou foram adotados novos textos constitucionais (Colômbia, Bolívia, Equador, Venezuela, Paraguai, Costa Rica, Peru, Brasil e, no centro e norte do continente americano, o México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicarágua, República Dominicana) registaram-se mudanças que apontaram, sem exceção, para um reforço do catálogo de direitos sociais, económicos e culturais.

Até 2000, esse movimento envolveu a proteção do meio ambiente, o direito de acesso à cultura, à saúde, à educação, à alimentação, à habitação, ao trabalho, a vestuário. Depois dessa data, as novas constituições promoveram, em particular, a igualdade de

género, afirmaram a existência de um Estado multi/plurinacional, instituíram administrações municipais abertas e participativas, consagraram formas de controlo popular sobre as políticas públicas, estabeleceram mecanismos de consultas populares ou de referendos, incluíram mecanismos de revogação de mandatos e outorgaram estatuto constitucional ou supralegal aos tratados de direitos humanos<sup>2</sup>.

No México (que continuou mantendo um papel vanguardista na definição de conteúdos constitucionais, à semelhança do papel que jogou há cem anos com a Constituição de 1917) constitucionalizou-se ainda a proibição de discriminação por preferências sexuais, o direito de asilo político, o estabelecimento de limites à expulsão arbitrária de estrangeiros, a obrigação do Estado de investigar, sancionar e reparar as violações graves de direitos humanos<sup>3</sup>.

Neste movimento constitucional regional, o Chile percorreu, entre 1990 e 2019, apenas um meio caminho, por comparação com os restantes países do continente americano. Apesar de ter conhecido dezenas de reformas constitucionais desde o fim do regime de Augusto Pinochet, por via de emendas ao texto constitucional, o país não seguiu a tendência de incorporar na Constituição uma longa lista de novos direitos sociais e económicos. Seletivamente, em relação a outros catálogos adotados na região, integrou a promoção da igualdade de homens e mulheres perante a lei<sup>4</sup>, e a proteção do meio ambiente (encarregando-se o Estado de velar pela não violação deste direito e de tutelar a preservação da natureza)<sup>5</sup>. Na saúde, garantindo o Estado o livre e igualitário acesso às ações de promoção, proteção e recuperação de saúde, prestadas por entidades públicas ou privadas, protegeu-se o direito de cada pessoa escolher o seu sistema de saúde, público ou privado. Na educação, conservando os pais o direito preferente a educar os filhos, o Estado tornou obrigatório o ensino pré-escolar gratuito<sup>6</sup>. Foi ainda constitucionalizada a liberdade de trabalho e a sua proteção, muito embora com manutenção da proibição da realização de greve aos funcionários do Estado, de municípios ou de corporações e empresas que atendam necessidades de utilidade pública.

Depois de 2005, em contraciclo com a tendência registada nos países vizinhos para serem assumidos os chamados direitos de «terceira geração» e ser fortalecida a dimensão da democracia direta na Constituição, o Chile optou por revalorizar os direitos individuais na sua Constituição, por via de diversos preceitos que incidiram na proteção do direito à vida, inclusive da vida que está por nascer, bem como na proteção da vida privada, do direito à liberdade pessoal e à segurança individual.

Com este histórico, o atual processo constitucional chileno pauta-se por um descompasso temporal, em cerca de dez anos, em relação aos marcantes processos congéneres americanos registados nas últimas três décadas. Com efeito, por um lado, até 2019,

O ATUAL PROCESSO CONSTITUCIONAL CHILENO  
PAUTA-SE POR UM DESCOMPASSO TEMPORAL,  
EM CERCA DE DEZ ANOS, EM RELAÇÃO  
AOS MARCANTES PROCESSOS CONGÉNERES  
AMERICANOS REGISTADOS NAS  
ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS.

ao contrário do sucedido noutros países da América Latina, os protestos sociais ocorridos (como as «tomas» conduzidas por habitantes pobres em Santiago do Chile, o movimento «pinguinho» em 2005, formado por estudantes do ensino médio – onde emergiu, então, Gabriel Boric como líder estudantil –, ou as «tomas feministas» nas universidades, em 2018, denunciando abusos e discriminações sobre as alunas) não tiveram força suficiente para provocar quebras institucionais ou para gerar um consenso generalizado conducente a uma ampla mudança constitucional. Por outro lado, a questão constitucional, embora não tendo sido escamoteada pelas forças políticas e estando omnipresente em todas as legislaturas desde 1990, pereceu, sem conduzir a uma reforma constitucional global ou à dotação de uma nova Constituição, por conta de uma disputa política de «alta tensão» sobre os conteúdos a modificar/criar.

Vários vetores ajudam a explicar tais dificuldades. Desde logo, a estratégia, a partir de 1984, de Patricio Aylwin, presidente do partido Democracia Cristão, de utilizar a Constituição de 1980 para fazer regressar o país à democracia, enquanto recusava quaisquer mobilizações sociais e alianças ou coligações eleitorais com os comunistas<sup>7</sup>. Tal posição foi bem-sucedida, favorecendo a condução daquele político à chefia do Estado em 1990 e as primeiras e extensas modificações à Constituição de 1980 – que se ocuparam, sobretudo, da organização do poder (redução da duração do mandato presidencial, modificação de leis de governo local e regional) –, mas potenciou o confronto com sectores mais radicais da esquerda política. Estes últimos exigiam alterações mais profundas que envolviam a retirada do que chamaram de «enclaves autoritários» na Constituição, como: o sistema eleitoral binominal para a representação parlamentar; a nomeação dos senadores por autoridades civis e militares; o sistema de leis de quórum contramaioritário; as atribuições de controlo do Tribunal Constitucional e do Conselho de Segurança Nacional; a inamovibilidade dos comandantes em chefe das Forças Armadas; a distribuição das competências normativas subordinadas ao chamado «domínio do máximo legal»; as iniciativas exclusivas da Presidência da República em várias matérias de lei relacionadas com políticas sociais e económicas<sup>8</sup>.

Tal pressão, contudo, não logrou alcançar resultados imediatos e cristalizou, entre os sectores de esquerda radical e moderada, o discurso de que as forças políticas mais ligadas à ditadura continuavam a monopolizar o projeto constitucional e a contrariar as exigências da alegada cidadania por uma nova Constituição. Ainda assim, registaram-se mudanças constitucionais significativas na estrutura da organização do poder: por exemplo, a redução do mandato presidencial de oito para seis anos (1994), ou as alterações na nomeação dos juízes e no sistema de eleição presidencial para a segunda volta (1999).

No Governo de Ricardo Lagos, o primeiro socialista a regressar a La Moneda depois de Salvador Allende, foi modificado o mecanismo de reforma constitucional (2000) e o Conselho de Segurança Nacional (2005), removeu-se a existência de senadores designados e vitalícios e reduziu-se o mandato presidencial para quatro anos (2005).

Não obstante a importância destas modificações constitucionais, os sectores radicalizados identificaram-se, sobretudo, com as propostas de Michelle Bachelet<sup>9</sup>, cujo fracasso

aumentou a clivagem no interior de forças políticas da esquerda, e entre estas e os partidos de direita. Em 2005, ainda no seu primeiro mandato, Bachelet visou, sem sucesso, a supressão do sistema binominal.

Nas reformas constitucionais de 2014 e 2015, já no seu segundo mandato, conseguiu criar a Fiscalização de Alta Complexidade, para combate de crimes de corrupção, e autonomizar o Serviço Eleitoral, reconhecendo a sua independência em relação aos poderes do Estado<sup>10</sup>. Contudo, ficou por aprovar a proposta de projeto constitucional, assente em etapas de participação cidadã (organização em conselhos locais autoconvocados, encarregados de elaborar propostas para a base de um projeto de nova Constituição; estas foram depois submetidas aos conselhos provinciais e regionais, sob observação de um Conselho Cidadão), que chegou a ser apresentada ao Governo.

No desenho traçado por Bachelet, o Governo encaminharia a proposta para o Congresso Nacional, cuja aprovação da mesma dependeria de dois terços dos deputados e senadores em exercício. Em abril de 2017, o Presidente Piñera reverteu este processo, por falta de unanimidade entre as forças com representação parlamentar sobre o mesmo. Em contrapartida, propôs algumas reformas como a lei de iniciativa popular, plebiscitos regionais e o reconhecimento constitucional dos povos indígenas<sup>11</sup>.

As iniciativas de Michelle Bachelet, todavia, deixaram marcas importantes. Por um lado, permitiram a reconciliação de sectores da esquerda política com o tema do constitucionalismo – algo notável, sobretudo, porque aquela historicamente sempre se havia pautado pela desconfiança e pela crítica à Constituição vigente (mesmo antes de 1980)<sup>12</sup> –, que reconheceram estar diante de uma das «manifestações mais sofisticadas que temos visto da chamada via reformista, que se desenhou no Chile desde 1989». Todavia, esse entendimento foi superficial e cedo surgiram ferozes críticas dos sectores mais radicais, para quem o *design* do processo tentado pela Presidente continuava a ter características institucionais «antidemocráticas», na medida em que a decisão final não cabia ao «povo soberano», sustentavam, mas às «forças de representação política vigentes desde 1990»<sup>13</sup>.

Entre sectores mais moderados, a principal questão a merecer resolução residia nas desigualdades que marcavam a sociedade e na necessidade da sua correção, nomeadamente através de uma agenda social que efetivamente comprometesse o Estado na prestação de bens e serviços. Para estes, havia que prosseguir na linha aberta pela presidência de Ricardo Lagos, quando, pela primeira vez, a Constituição fixara o dever do Estado de assegurar a educação gratuita (2003). Por sua vez, os partidos mais à direita reforçaram a defesa dos direitos fundamentais e da legitimidade da Constituição, rejeitando o permanente questionamento do texto constitucional.

A polarização sobre alterações à Constituição é, portanto, anterior ao processo constitucional em curso e não deixou de sofrer contaminações a propósito do que havia sucedido

AS FORÇAS DA ESQUERDA RADICAL CHILENA  
SURGIRAM ESPECIALMENTE SINTONIZADAS,  
MAIS DO QUE QUAISQUER OUTRAS,  
COM AS EXPERIÊNCIAS CONSTITUCIONAIS  
DO CONE SUL E DA AMÉRICA CENTRAL.

noutros países da região. Deste ponto de vista, as forças da esquerda radical chilena surgiram especialmente sintonizadas, mais do que quaisquer outras, com as experiências constitucionais do Cone Sul e da América Central, encontrando aí inspiração e exemplos reais de recomposição da relação entre soberania e governo.

Até aos acontecimentos de 2019, este ambiente foi-se agravando e, em boa verdade, o largo consenso sobre a necessidade de ser iniciado um processo constituinte, sustentado tanto pela maioria da oposição (com as exceções do Partido Comunista e de alguns grupúsculos da Frente Ampla) como pelas forças apoiantes de Piñera – expresso no Acordo pela Paz e pela Nova Constituição (assinado em 15 de novembro de 2019 e redigido pelo Parlamento) –, teve como elemento de ligação o assentimento de que transformar a Constituição exigia traçar um caminho dentro do marco da institucionalidade democrática. É, aliás, essa a leitura que podem ter os resultados do plebiscito de 25 de outubro de 2020, em que a maioria da população se mostrou conectada por tal desejo de mudança e ansiosa pelo fim de um ano de violência (marcado por assaltos,

FOI PRECISO QUE O PROCESSO CONSTITUCIONAL GANHASSE FORMA E QUE SE ELABORASSE A PRIMEIRA VERSÃO DA NOVA CONSTITUIÇÃO PARA SE CONHECER QUAL O SENTIDO DE MUDANÇA CONSTITUCIONAL QUE A MAIORIA DOS CHILENOS ESTAVA DISPOSTA OU NÃO A ACEITAR.

paralisações, destruição de equipamentos públicos e de espaços comerciais, distúrbios nas ruas que as autoridades públicas não conseguiam parar). Tratava-se da restauração da paz social, não estando ainda a população a ser chamada para se pronunciar sobre conteúdos constitucionais.

Foi preciso que o processo constitucional ganhasse forma e que se elaborasse a primeira versão da nova Constituição para se conhecer qual o sentido de mudança constitucional que a maioria dos chilenos estava disposta ou não a aceitar. Com este ponto de partida, argumento que as escolhas dos eleitores no referendo de 4 de setembro de 2022 e nas eleições de 7 de maio de 2023 se deveram a quatro razões.

Com este ponto de partida, argumento que as escolhas dos eleitores no referendo de 4 de setembro de 2022 e nas eleições de 7 de maio de 2023 se deveram a quatro razões.

### **DESILUSÃO COM A CONVENÇÃO E REJEIÇÃO DE UMA CONSTITUIÇÃO REFUNDACIONAL**

A primeira razão envolve a desilusão com o trabalho da Convenção Constitucional, instituição central da primeira fase do presente processo constituinte, e com a radicalidade da proposta de Constituição ali elaborada, justificando que uma maioria de eleitores, por variados motivos, não se revise naquele resultado.

Os problemas surgiram logo no momento da definição do modo de eleição da Convenção, na sequência da proposta apresentada pela Comissão de 14 juristas e politólogos, encarregada de propor ao Congresso uma reforma constitucional específica que efetivasse o Acordo para a Paz e a Nova Constituição. Aquela Comissão sugeriu a aplicação do mecanismo permanente da lei eleitoral em detrimento de um sistema transitório. Todavia, a sua orientação não foi aplicada e os procedimentos eleitorais foram ampla-

mente modificados, em sede parlamentar, dando origem à Lei Eleitoral n.º 21 216 de março de 2021. Este diploma exigiu que listas de partidos, de pactos partidários ou de independentes, fossem paritárias e encabeçadas por mulheres, prevendo ainda, numa ingerência inédita sobre resultados, regras para corrigir a aplicação do sistema d'Hondt e distribuir os assentos na Convenção por metades. Outras regras favoreceram as candidaturas de independentes, que acabaram por deter 40% dos lugares da Convenção<sup>14</sup>.

Nova originalidade surgiu da Lei de Reforma n.º 21 298, que reservou 17 lugares (também com paridade de género) para os representantes dos povos originários e que favoreceu a sua sobrerrepresentação<sup>15</sup>. Finalmente eleita, em 15 e 16 de março de 2021, a Convenção revelou-se, como já foi assinalado, muito fraturada por diferentes sensibilidades, com uma maioria de constituintes independentes, alguns organizados em listas (caso da lista de La Gente, que veio a originar o partido com o mesmo nome) e na globalidade com uma sensibilidade de esquerda, e uma minoria de elementos dos partidos tradicionais, na qual dominaram também as forças à esquerda do Partido Socialista<sup>16</sup>.

Entrando em funções, a Convenção fez opções iniciais que dificultaram o ritmo dos trabalhos, tornando-os pouco compreensíveis e provocando cansaço e desinteresse na opinião pública. Tal aconteceu por via da aprovação de quatro regulamentos distintos para o funcionamento da Convenção, relativos a áreas diversas. Além do regulamento de funcionamento geral, os restantes três serviram para redigir e aprovar questões relacionadas com ética, participação e educação popular constituinte e consulta indígena. Daí resultou que só tenha sido possível aprovar artigos por proposta, sem haver lugar a uma votação de conjunto do texto final (votação que nenhum dos regulamentos contemplou), prejudicando-se a elaboração de uma proposta geral de Constituição.

Outro debate lançado e que contribuiu para a fragilização da Convenção foi o de se saber se esta era ou não uma assembleia constituinte soberana. Tal levou ao confronto de facções, no interior e no exterior daquela assembleia, que tiveram ainda outro polo de discordância, derivado daquele, e que envolveu as regras de decisão para o plenário e para as comissões. Para estas últimas bastava uma maioria simples para aprovação das propostas; para o plenário exigia-se quórum de dois terços para aprovação das normas constitucionais. Esta exigência, em linha com a tradição legal do país, acabou por ser preservada, mas abriu espaço a um argumento que, junto de sectores radicalizados, não mais abandonou a imagem da Convenção: a de que o «agenciamento político do povo» fora «neutralizado» pelo desenho institucional e, em consequência, não era possível obter uma Constituição legítima.

Com as normas que adotou, a Convenção consumiu três meses do seu ciclo de vida para a redação dos regulamentos, roubando tempo à redação dos preceitos constitucionais<sup>17</sup>. Ao longo desse tempo, aquele fórum, com reuniões públicas, foi perdendo popularidade e ganhou a imagem de desorganizado, sem lideranças e conflituoso. Os independentes revelaram-se ativistas de um tema único e sem capacidade de negociação sobre múltiplas dimensões. Junto com elementos dos partidos de esquerda

e centro-esquerda, excluíram sistematicamente propostas da direita, a qual, por falta de votos para bloquear alterações, acabou por ter uma fraca prestação<sup>18</sup>.

Ainda assim, a proposta de Constituição, apresentada a Gabriel Boric a 4 de julho e levada a plebiscito a 4 de setembro de 2022, espantou pela sua longa extensão (388 artigos). Sendo um texto muito longo e complexo causou, entre muitos chilenos e observadores externos, incerteza pela extensão das mudanças que contemplava e desconforto por recriar quer a estrutura do Estado, quer a relação deste com os cidadãos, sem que os novos princípios ali inscritos fossem consensuais entre o eleitorado. Outra fonte de perplexidade residiu nos anos que a regulamentação do novo texto constitucional pela legislação ordinária (determinada pelo Congresso) poderia exigir.

Sinteticamente, as alterações envolviam três eixos: a organização do poder, a conquista de novos direitos e o reconhecimento das comunidades indígenas. No primeiro, avançou-se com o princípio da descentralização, manifesto no fim do Senado (a partir de 2026), a ser substituído por uma Câmara de Regiões, reduzida a pronunciar-se sobre mudanças constitucionais e orçamentos. Tal provocou o entendimento de que os membros da Convenção atacavam as elites, representadas no Senado, e que abriam (sem resolver) o problema das autonomias (levantando-se questões sobre tributação e segurança, em particular para o centro-sul do país, marcado por confrontos violentos com os indígenas por direitos sobre a terra e extração de recursos minerais e florestais). Outro eixo envolveu a afirmação de um «Estado social», que rompia com o princípio da subsidiariedade do Estado em matéria de saúde e de educação inscrito na Constituição vigente. Esta alteração não foi bem recebida por aqueles que valorizam a sustentabilidade da economia chilena e o histórico de taxas de crescimento do país acima da média da região. Outro receio passou pelo aumento da carga fiscal sobre as famílias que tal mudança de paradigma envolveria, uma vez que a despesa pública cresceria em prestações sociais e por via da criação de novas instituições estatais (caras de administrar), necessárias à incrementação do novo modelo social. Maior regulação na proteção

ambiental, direitos da água rentáveis (pondo fim à privatização de direitos sobre a água, mas sem clarificação de como tal funcionaria), mudanças na concessão de mineração (com aumento de reservas de substâncias para o Estado e alterações nas permissões para a mineração, por enquanto, a cargo do sistema judicial), e modificações nas com-

penções por expropriações (a estabelecer por «preço justo») fomentaram também reações negativas pelo modo como afetariam a economia. Por último, o novo tratamento dado às populações indígenas, que passariam a dispor de um sistema de justiça paralelo, e a passagem do Chile a Estado plurinacional geraram anticorpos, tendo o efeito de diminuir, em alguns sectores da sociedade, a empatia pela causa indígena<sup>19</sup>.

O NOVO TRATAMENTO DADO ÀS POPULAÇÕES INDÍGENAS E A PASSAGEM DO CHILE A ESTADO PLURINACIONAL GERARAM ANTICORPOS, TENDO O EFEITO DE DIMINUIR, EM ALGUNS SECTORES DA SOCIEDADE, A EMPATIA PELA CAUSA INDÍGENA.



## **INSATISFAÇÃO COM O *DESIGN* INSTITUCIONAL ESCOLHIDO PARA A SEGUNDA FASE DO PROCESSO CONSTITUCIONAL**

Uma segunda razão encontra-se no pós-4 de setembro, quando o Presidente Boric optou por reconstruir o processo constituinte em novos moldes. Desta vez, a aposta passou por criar um processo rápido e intenso, com a nomeação de uma Comissão de 24 pessoas (12 eleitas por deputados e outras 12 por senadores), encarregada de elaborar em três meses uma proposta de nova Constituição, para submissão da mesma a um Conselho Constitucional (a ser eleito em 7 de maio de 2023), e de redigir, em cinco meses, o texto final. Condiçãoou-se ainda o trabalho desta Comissão a 12 bases constitucionais, acordadas entre as forças políticas. Com esta estratégia, pretendeu-se evitar os erros cometidos com a experiência da Convenção e fez-se um reconhecimento, não declarado, mas óbvio, da necessidade de passar o processo para a alçada dos partidos políticos. Por esta via, centralizada e fechada, Boric conseguiu envolver o Partido Comunista no processo constituinte, ao contrário do que sucedera na primeira fase.

Porém, o novo *design* constitucional mereceu fortes críticas. O Partido Republicano considerou precipitado avançar-se para um segundo processo constitucional, defendendo ser necessário dar mais tempo para se saber o que transformar na Constituição. Com esta posição, que os seus opositores denunciaram de imobilista por visar a preservação da chamada «Constituição de Pinochet», não assinou o acordo de dezembro de 2022 relativo ao compromisso de avançar para novo processo constitucional. No entanto, foi entre as forças da esquerda radical que surgiram as acusações mais duras, com alegações de que se deixava a cidadania sem participação real, se usurpava a soberania popular, havendo ainda quem alegasse violações do direito à autodeterminação. Para esses críticos, alguns intelectuais com ligações a partidos esquerdistas, com presença assinalável nos média e nas redes sociais, a única solução admissível seria instituir um processo semelhante ao que Bachelet tentara, ou seja, fazer assentar o processo sobre assembleias comunais e regionais<sup>20</sup>. Outras manifestações de descontentamento foram apresentadas pelos mapuches, que questionaram os requisitos exigidos (voto por lugares reservados) aos povos indígenas para obterem um lugar no Conselho Constitucional, declarando-se prejudicados face aos critérios que haviam sido impostos aquando da eleição da Convenção.

A aproximação das eleições de 7 de maio fez elevar o nível das acusações e algumas forças mobilizaram-se. Uns argumentaram que estava em curso «um golpe de Estado de carácter civil e parlamentar, que se articulou a partir do Senado, para proteger a classe política» e restituir-lhe o controlo do processo constitucional<sup>21</sup>. No final de abril, outros organizaram-se, apelando ao «voto da impugnação», isto é, pelo voto nulo nas eleições para o Conselho Constitucional e, antecipadamente, pelo voto contra no plebiscito final, a realizar em novembro de 2023.

No sufrágio, em que a taxa de participação eleitoral chegou aos 85%, registaram-se 17% de votos nulos, numa subida em flecha, face, por exemplo, aos 1,64% registados

a 4 de setembro de 2022. Somados aos 4,5% de votos em branco, os votos nulos alcançaram a marca (nunca até aí registrada em quaisquer eleições chilenas) dos 21,53%, o que correspondeu ao terceiro lugar no ranking das votações de 7 de maio<sup>22</sup>. Entre os povos indígenas, os votos nulos alcançaram também os 13,38%. Ainda que faltem dados que permitam conhecer com exatidão as motivações desta fatia do eleitorado, é de admitir que a estratégia das forças que pretendiam afetar a legitimidade do ato eleitoral, conotando-o com uma fraude, teve um eco significativo. Esta alienação de votos prejudicou, sobretudo, a lista apoiada pelo Presidente Boric, a Unidad para Chile, e expôs uma profunda fratura em relação à criação de uma segunda oportunidade para a redação da Constituição, baseada nos partidos como atores centrais.

### **REGRAS ELEITORAIS**

Alguns analistas relacionaram os votos nulos e brancos, que consideraram antissistémicos, com o assinalável desinteresse registrado pela população sobre o processo constituinte. Com efeito, cerca de duas semanas antes das eleições para o Conselho Constitucional, apenas 31% dos inquiridos diziam ter interesse na redação da nova Constituição (contra 66% de interessados nas vésperas da eleição dos membros da Convenção) e 35% admitiam ter o voto decidido<sup>23</sup>. Em rigor, um ambiente controvertido chegou a dominar o período da campanha eleitoral, em que os próprios partidos optaram por não realizar esforços especiais de propaganda e o Governo, depois de críticas de alguns partidos da oposição (especialmente da União Demócrata Independente), foi obrigado a lançar a campanha do voto informado, nas redes sociais, televisão e mídia regionais. Todavia, esta explicação não dialoga com a resistência dos sectores radicais à eleição de 7 de maio, nem com a sua organização de campanhas pelo voto nulo.

Defendo que o fenómeno da desinformação dos chilenos, por si só, tem pouco poder elucidativo para os resultados de 7 de maio, e que maior impacto sobre estes últimos, como também sobre os resultados do referendo de 4 de setembro de 2022, tiveram as regras eleitorais aplicadas e esta é a terceira razão explicativa no meu argumento. Embora sejam necessárias investigações que forneçam mais dados sobre o comportamento dos eleitores, este é indissociável da aposta das autoridades públicas no voto obrigatório e na inscrição automática dos votantes, penalizados com coimas em caso de não votarem. Estas regras, aplicadas somente no referendo de 4 de setembro de 2022 como nas eleições de 7 de maio de 2023, permitiram a incorporação de votantes no ato eleitoral, os quais, de outro modo, não teriam comparecido. Para sustentar esta afirmação, basta notar que a elevada abstenção é um fenómeno histórico nas eleições chilenas. Aparentemente, a inclusão destes votantes favoreceu as três listas de direita (que ficaram com 33 conselheiros de um total de 50), com um terço destas pessoas a votar no Partido Republicano, segundo um estudo realizado por alguns académicos poucos dias depois de 7 de maio<sup>24</sup>. Esta orientação do voto para os partidos de direita corrobora, aliás, o resultado das eleições para o Congresso de 2021, em que aqueles

passaram a deter metade do Senado. Acompanha também a tendência de afundamento da democracia cristã e do centro-esquerda já registada nas eleições convencionais. Especulativamente, pode colocar-se a hipótese de uma larga percentagem do eleitorado, possivelmente pouco ou nada politizado, manter um perfil conservador que favorece o voto à direita.

### **CRISE DE SEGURANÇA E EROSÃO DA CONFIANÇA NO PRESIDENTE BORIC**

Por último, uma quarta razão determinante para os resultados da eleição para o Conselho Constitucional é de ordem conjuntural e relaciona-se com a crise de segurança que aflige os chilenos e se vem adensando nos últimos cinco anos, contra a qual o Governo de Boric tem sido ineficaz. Depois da onda de vandalismo e de violência de 2019, o Chile passou a conhecer um fenómeno novo no país, a criminalidade violenta, marcada por sequestros e homicídios, e que está relacionada com redes de tráfico de cocaína e armas, mas também com a chegada ao país de gangues entre o grande número de migrantes venezuelanos<sup>25</sup>. No sul do Chile, também os confrontos com indígenas radicais, com registo de várias mortes, na região rural de La Araucania, colocaram a insegurança do quotidiano no topo das preocupações da população. No passado recente, a questão da segurança já havia fragilizado a governação, após o indulto que Boric concedera a pessoas condenadas pelos protestos de 2019, e que a maioria dos chilenos viu como uma afronta às vítimas dos crimes dessa época, abrindo uma grave crise política que fez cair a popularidade do Presidente para o baixo valor de 20% de aprovação.

Durante a campanha eleitoral para o Conselho Constitucional, o tema da crise de segurança, apesar de ser lateral ao processo constitucional, esteve presente na agenda dos partidos da direita, e sobretudo do Partido Republicano, que ventilaram possíveis medidas a aplicar. Ao invés, as forças aliadas do Presidente Boric menorizaram deliberadamente o problema, sem resultados positivos para contrapor, e mostraram-se divididas sobre a adoção de uma legislação mais repressiva. Em março e abril, na sequência do assassinato de três polícias que gerou um ambiente muito emocional, foi o Congresso, onde os partidos de direita têm uma confortável representação, que capitalizou a simpatia do país ao aprovar várias leis anticrime, algumas das quais bloqueadas há vários anos por partidos da esquerda<sup>26</sup>. Na medida em que este problema de agenda doméstica pareceu ganhar prioridade sobre a questão constitucional, admite-se que o crescimento de votos no Partido Republicano possa ser resultado do destaque que os seus candidatos deram a propostas de combate ao crime e à violência, enquanto foi um fator importante de erosão da relação do eleitorado com Gabriel Boric e as forças políticas que o sustentam.

DEPOIS DA ONDA DE VANDALISMO  
E DE VIOLÊNCIA DE 2019,  
O CHILE PASSOU A CONHECER UM FENÓMENO  
NOVO NO PAÍS, A CRIMINALIDADE VIOLENTA,  
MARCADA POR SEQUESTROS  
E HOMICÍDIOS, E QUE ESTÁ RELACIONADA COM  
REDES DE TRÁFICO DE COCAÍNA E ARMAS.

## CONCLUSÃO

Quando foi iniciado, em 2019, o processo constitucional chileno respondia a uma radicalização social e política que atingira a sociedade e ameaçava o regular funcionamento das instituições. A Constituição vigente, embora não fosse já o texto constitucional do regime de Pinochet, pelas sucessivas reformas de que fora alvo desde 1989, sofria de perda de legitimidade social. Numa primeira fase, o órgão constituinte apresentou uma proposta de nova Constituição, que foi rejeitada pela maioria da população. Regras de tomada de decisão, agendas unidimensionais e falta de acordos, não proporcionaram um diálogo acomodatório entre princípios novos e princípios já estabilizados no constitucionalismo do Chile e impediram o encontro entre fações na Convenção. Para manter o compromisso de dotar o país de uma nova Constituição, e cumprir um dos pontos mais importantes do seu programa eleitoral, o Presidente Boric avançou para uma segunda fase do processo constitucional, cujo *design* institucional permitiu a relegitimação dos partidos políticos. Esta opção fraturou a sua base de apoio e acentuou a sua fragilidade política. Ainda sem estar terminada esta fase, é possível concluir que as falhas da Convenção provocaram uma gradual desconexão da população com a questão constitucional. Paralelamente, algumas forças da esquerda radical desenvolveram tentativas para desacreditar eleições, enquanto os sucessivos atos eleitorais têm sacrificado o centro-esquerda e a democracia-cristã e encaminhado o Chile para uma polarização política inédita, que pode dificultar a aprovação de nova Constituição ou mesmo, uma vez esta aprovada, originar estratégias para a sua desacreditação. <sup>RI</sup>

Data de receção: 15 de maio de 2023 | Data de aprovação: 4 de junho de 2023

---

Paula Borges Santos Investigadora do IPRI-NOVA > IPRI-NOVA, Rua de D. Estefânia, 195, 5.º Dt.º, (CEEC Individual). Professora auxiliar convidada 1000-155 Lisboa, Portugal | pbsantos@fcsh.unl.pt da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra. Doutorada em História pela NOVA FCSH.

## NOTAS

<sup>1</sup> GARGARELLA, Roberto – *La Sala de Máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz Editores, 2015, pp. 277-278.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 281-282.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 280.

<sup>4</sup> ARTIGO 16, N.º 2, modificado pela Lei de Reforma Constitucional n.º 19611, de 9 de junho 1999.

<sup>5</sup> Artigo regulamentado pela Lei de Bases Gerais do Meio Ambiente, promulgada em 1 de março de 1994 [a qual alcançou, desde então, sete modificações].

<sup>6</sup> Por via da Reforma Constitucional n.º 19634, de 2 de outubro de 1999, com alterações pelas leis de reforma constitucional n.º 20162, de 16 de fevereiro de 2007, e n.º 20710, de 11 de dezembro de 2013.

<sup>7</sup> CARMONA, Álvaro Soto – «La refundación del Estado en Chile». In *Revista de Derecho Político*. N.º 114, 2022, p. 290.

<sup>8</sup> MARCADO, Jaime Bassa – «Cómo constituir. Asamblea Constituyente y nueva Constitución». In *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*. Santiago do Chile: LOM ediciones, 2019, p. 16.

9 *Ibidem*.

10 CARMONA, Álvaro Soto – «La refundación del Estado en Chile», p. 299.

11 LARRAIN, Guillermo; NEGRETTO, Gabriel; VOIGT, Stefan – «How not to write a constitution: lessons from Chile». In *Public Choice*. N.º 194, 2023, p. 235.

12 Uma interpretação do comportamento da esquerda radical perante o constitucionalismo dos séculos XIX e XX, na América Latina, evidenciando o seu descontentamento, encontra-se em GARGARELLA, Roberto – *La Sala de Máquinas de la Constitución*, pp. 238-242.

13 MARCADO, Jaime Bassa – «Cómo constituir. Asamblea Constituyente y nueva Constitución», p. 30.

14 Para maior detalhe das leis que determinaram a representação política na Convenção, veja-se BERNALES, Gastón Gómez – «Revisión y crítica al proceso constitucional chileno». In *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 23, 2022, p. 112.

15 A distribuição de lugares permitiu um número de representantes mais elevado para os mapuche (7 lugares), seguidos dos aymara (2), rapa nui (1), lican antai (1), quechua (1), colla (1), diaguita (1), kawésqar (1), yagán (1) e chango (1). LARRAIN, Guillermo; NEGRETTO, Gabriel; VOIGT, Stefan – «How not to write a constitution...», p. 236.

16 BERNALES, Gastón Gómez – «Revisión y crítica al proceso constitucional chileno», p. 121.

17 *Ibidem*, pp. 122-127.

18 LARRAIN, Guillermo; NEGRETTO, Gabriel; VOIGT, Stefan – «How not to write a constitution...», pp. 239-240. Sobre este comportamento, o President Boric fez *mea culpa* na noite eleitoral de 7 de maio de 2023: «El proceso anterior fracasó, entre otras cosas, porque no supimos escucharlos entre quienes pensábamos distintos». Cf. LABORDE, Antonia – «Quiero invitar al Partido Republicano a no cometer el mismo error que cometimos nosotros». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-08/boric-quiero-invitar-al-partido-republicano-a-no-cometer-el-mismo-error-que-cometimos-nosotros.html#?rel=mas>.

19 Para maior detalhe destes aspetos, veja-se: BURNS, Nick – «Chile's proposed Constitution: 7 key points». 2022. Consultado em: 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/chiles-proposed-constitution-7-key-points/>.

20 NORAMBUENA, Antomella Becerra – «Gabriel Salazar sobre actual proceso constitucional: "Es una dictadura de la clase política"». Consultado em: 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://resumen.cl/articulos/gabriel-salazar-sobre-actual-proceso-constitucional-es-una-dictadura-de-la-clase-politica>.

21 Cf. «RODRIGO KARMY: "Tendremos una nueva Constitución muy parecida o peor que la de 1980"». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://radio.uchile.cl/2023/04/16/rodrigo-karmy-tendremos-una-nueva-constitucion-muy-parecida-o-peor-que-la-de-1980/>.

22 LA FUENTE, Antonieta de – «Yo voté nulo: las razones por las que 2,6 millones de chilenos invalidaron su voto en la última elección». Consultado em: 1 de junho de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-19/yo-vote-nulo-las-razones-por-las-que-26-millones-de-chilenos-invalidaron-su-voto-en-la-ultima-eleccion.html#?rel=mas>.

23 Cf. «ENCUESTA CRITERIA arrojo alarmante desinterés em el nuevo proceso constituyente». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://radio.uchile.cl/2023/04/09/encuesta-criteria-arrojo-alarmando-desinteres-en-el-nuevo-proceso-constituyente/>.

24 ALTMAN, David, et al. – «¿Voto obligatorio o péndulo? Explicando las (in)consistencias de la ciudadanía chilena». Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-20/voto-obligatorio-o-pendulo-explicando-las-inconsistencias-de-la-ciudadania-chilena.html>.

25 GHITIS, Frida – «Boric faces another setback on the road to Chile's new Constitution». In *World Politics Review*. 11 de maio de 2023. Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/new-constitution-chile-boric-politics-crime-referendum/>.

26 GARIP, Patricia – «A surge in violent crime is putting Chile's Boric in the hot seat». In *World Politics Review*. 21 de abril de 2023. Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/chile-crime-boric-politics-police-immigrants-protests/>.

## BIBLIOGRAFIA

ALTMAN, David; DÍAZ, Juan; ENGEL, Eduardo; PEÑA, Benjamín – «¿Voto obligatorio o péndulo? Explicando las (in) consistencias de la ciudadanía chilena». Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-20/voto-obligatorio-o-pendulo-explicando-las-inconsistencias-de-la-ciudadania-chilena.html>.

ARTIGO 16, N.º 2, modificado pela Lei de Reforma Constitucional n.º 19611, de 9 de junho 1999.

BERNALES, Gastón Gómez – «Revisión y crítica al proceso constitucional chileno». In *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. N.º 23, 2022.

BURNS, Nick – «Chile's proposed Constitution: 7 key points». 2022. Consultado em: 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.americasquarterly.org/article/chiles-proposed-constitution-7-key-points/>.

CARMONA, Álvaro Soto – «La refundación del Estado en Chile». In *Revista de Derecho Político*. N.º 114, 2022, p. 290.

«ENCUESTA CRITERIA arrojo alarmante desinterés em el nuevo proceso constituyente». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://radio.uchile.cl/2023/04/09/encuesta-criteria-arrojo-alarmando-desinteres-en-el-nuevo-proceso-constituyente/>.

GARGARELLA, Roberto – *La Sala de Máquinas de la Constitución*. Buenos Aires: Katz Editores, 2015, pp. 277-278.

GARIP, Patricia – «A surge in violent crime is putting Chile's Boric in the hot seat». In *World Politics Review*. 21 de abril de 2023. Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/chile-crime-boric-politics-police-immigrants-protests/>.

GHITIS, Frida – «Boric faces another set-

back on the road to Chile's new Constitution». In *World Politics Review*. 11 de maio de 2023. Consultado em: 2 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.worldpoliticsreview.com/new-constitution-chile-boric-politics-crime-referendum/>.

LA FUENTE, Antonieta de – «Yo voté nulo: las razones por las que 2,6 millones de chilenos invalidaron su voto en la última elección». Consultado em: 1 de junho de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-19/yo-vote-nulo-las-razones-por-las-que-26-millones-de-chilenos-invalidaron-su-voto-en-la-ultima-eleccion.html#?rel=mas>.

LABORDE, Antonia – «Quiero invitar al Partido Republicano a no cometer el mismo error que cometimos nosotros». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://elpais.com/chile/2023-05-08/boric-quiero-invitar-al-partido-republicano-a-no-cometer-el-mismo-error-que-cometimos-nosotros.html#?rel=mas>.

LARRAIN, Guillermo; NEGRETTO, Gabriel; VOIGT, Stefan – «How not to write a constitution: lessons from Chile». In *Public Choice*. N.º 194, 2023, p. 235.

MARCADO, Jaime Bassa – «Cómo constituir. Asamblea Constituyente y nueva Constitución». In *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*. Santiago do Chile: LOM ediciones, 2019, p. 16.

NORAMBUENA, Antomella Becerra – «Gabriel Salazar sobre actual processo constitucional: "Es una dictadura de la clase política"». Consultado em: 30 de maio de 2023. Disponível em: <https://resumen.cl/articulos/gabriel-salazar-sobre-actual-proceso-constitucional-es-una-dictadura-de-la-clase-politica>.

«RODRIGO KARMY: "Tendremos una nueva Constitución muy parecida o peor que la

de 1980"». Consultado em: 31 de maio de 2023. Disponível em: <https://radio.uchile.cl/2023/04/16/rodrigo-karmy-tendremos-una-nueva-constitucion-muy-parecida-o-peor-que-la-de-1980/>.