

Reformas constitucionais e aprofundamento democrático no Chile: De Pinochet à Bachelet

Constitutional reforms and democratic deepening in Chile: From Pinochet to Bachelet

Marcelo Borel¹

Resumo: Após por fim à vigência da Constituição de 1925, o exército chileno deu início a um processo de elaboração de uma Constituição para o país. Essa Constituição de 1980 foi cravada com diversos “entraves autoritários”, que visavam evitar uma nova ascensão da esquerda, e criar uma “democracia autoritária”. Diante disso, esse artigo pretende fazer uma análise histórica do contexto de formulação da Constituição de 80, da imposição dos entraves autoritários elaborados por Pinochet, e das reformas constitucionais aprovadas pelos presidentes Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos, Sebastian Piñera e Michelle Bachelet no sentido de dismantlar esses mecanismos institucionais autoritários, aprofundando a democracia do país. O último desses entraves foi soterrado em 2015, com a reforma do sistema binominal, dando fim ao último legado institucional erigido pela ditadura pinochista, e terminando, por completo, o processo de transição democrática do Chile.

Palavras-chave: Reforma Política; Chile; Entraves autoritários; Democratização.

Abstract: After ending the validity of the Constitution of 1925, the Chilean Armed Forces began a process of building a new constitution for the country. This Constitution of 1980 was studded with many authoritarian barriers aiming to prevent a new political rise of the left and create an “authoritarian democracy” authoritarian democracy. Therefore, this article will endeavor to make a historical analysis of the Constitution formulating context of 80, the imposition process of authoritarian obstacles created by General Augusto

¹ Graduado em Ciência Política UFMG. Mestre em Ciência Política pela Unicamp. Doutorando em Ciência Política no IESP/UERJ. E-mail de contato marcelo.borel@gmail.com

Pinochet, and constitutional reforms approved by Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos and Michele Bachelet, aiming to dismantle these authoritarian institutional arrangements and finish effectively the transition to democracy in Chile. The last legacy of the military government on the political and electoral system, the binomial system was replaced in 2015 twenty-five after the end of the regime.

Keywords: Political reform; Chile; Authoritarian Barriers; Democratization.

1. Introdução

Pouco após o golpe de estado que derrubou o presidente Salvador Allende, a junta militar que tomou posse do estado chileno se ocupou de desmontar a Constituição então vigente, de 1925, e deu início ao processo de formulação de uma nova Carta Magna, que viria a entrar em vigor em 1980. Após ser derrotado no plebiscito de 1988, que determinou a sua saída da presidência, Pinochet inseriu nessa Constituição diversas regras, conhecidas como “entraves autoritários”, que visavam conter o avanço das forças de esquerda do país. Esses entraves foram fortes o suficiente para que houvessem discussões a respeito da existência ou não de uma democracia plena no Chile pós a transição do regime militar para o governo civil.

Este artigo se empenhará em fazer uma análise histórica do contexto de formulação da Constituição de 80, do processo de imposição dos entraves autoritários criados pelo general Augusto Pinochet, e das reformas constitucionais aprovadas pelos governos da esquerda chilena, já no período democrático, que apenas conseguiram soterrar o último legado do governo militar sobre o sistema político em 2015 – vinte e cinco após o término do regime.

1. Origem da constituição de 80

11 de Setembro de 1973 – Santiago, Chile. Contando com apoio financeiro e militar disponibilizado pelo governo estadunidense, presidido pelo então presidente Richard Nixon, a Marinha, o Exército, as Forças Aéreas e os Carabineiros, organizados e em sintonia com o Comandante em Chefe das Forças Armadas chilenas, Augusto Pinochet, surpreendem o país dando início ao golpe militar que marcaria eternamente a história do país. Após cercar à *La Moneda* e exigir a Allende a entrega imediata do cargo e evacuação do palácio presidencial, os militares colocaram um ponto final nos 49 anos de vigência do “período presidencialista”, durante o qual perdurou um regime democrático guiado pela Constituição de 1925.

O fim do período presidencialista significou também o fim do período de vigência da Constituição que o fundou. Tendo sido aprovada por plebiscito em Agosto de 1925 por 94,84% dos votos, a Constituição de 1925 deixou de ser, com o golpe ministrado pelas forças armadas chilenas, o mais importante texto legal do país. Diante desse contexto, e tendo assumido a posição de chefe de estado diante da nação, Pinochet nomeia uma comissão incumbida de redigir uma nova Constituição que fosse capaz de conter “*el retorno del régimen anterior con sus mismos hombres y vicios y, muy pronto, un caos similar o peor al que vivimos durante el Gobierno marxista*” – tarefa na qual a Constituição de 1925 não havia sido bem-sucedida – e auxiliar na construção de “*una nueva democracia que sea autoritaria, protegida, integradora, tecnificada y de auténtica participación social*”².

Durante o íterim que separa a confecção do novo texto de sua implementação, a Junta Militar – constituída pelos chefes de cada uma das quatro instituições militares do Chile – assumiu poderes legislativos plenos, chegando a expedir um decreto que tornava emenda constitucional imediata qualquer iniciativa, realizada pela junta, que ferisse a Constituição de 25, jogando a última pá de cal sobre qualquer vestígio de democracia que pudesse

2 Pronunciamento do General Augusto Pinochet Chacarillas. Santiago, 9 de Julho de 1977.

ainda existir. Esta Junta também, em 1974, designou Pinochet, através do Estatuto Jurídico da Junta de Governo, “Chefe Supremo da Nação”, título que já em dezembro do mesmo ano seria trocado pelo de “Presidente da República do Chile”, almejando dar ao governo militar, ares de legalidade (VALENZUELA, 1997).

A nova constituição foi aprovada em plebiscito no dia de 11 de setembro de 1980, comemorando o sétimo aniversário do golpe militar. O plebiscito contou com a participação de seis milhões de chilenos e foi aprovado por 67% dos votantes – resultado contestado pela oposição, que não apenas acusou o governo de fraude eleitoral como também se negou a reconhecer a legitimidade da nova Carta Magna. Dentre as diversas irregularidades que permearam o plebiscito de 80, destacam-se a impossibilidade da oposição de ter acesso a meios televisivos para propaganda eleitoral, de estabelecer um controle eficaz sobre a contagem dos votos, e de requerer recontagem das cédulas. A constituição de 80 só viria a ser reconhecida pelos opositores do regime militar no fim da década de 80, quando conseguiram que a transição à democracia fosse feita de forma pactuada com militares (PASTOR, 2004).

A constituição de 80 estendeu a permanência de Pinochet frente a presidência por mais oito anos e determinou que, passado esse período, Pinochet deveria submeter-se a uma nova avaliação pública através de outro plebiscito, que determinaria se o general seria mantido no cargo por mais oito anos para depois chamar eleições, ou se a convocação de novas eleições presidenciais livres deveria acontecer em 89, um ano depois do plebiscito.

A oposição começou a se articular vislumbrando derrotar o militarismo no plebiscito já em fins 1986 através da liderança de Patricio Aylwin, e conseguiu que o Tribunal Constitucional determinasse que o plebiscito fosse regido pelas leis que regulariam a nova institucionalidade, sobretudo a lei nº 18.603, que havia sido aprovada em Março de 1988. Essas leis versavam sobre os registros eleitorais, partidos políticos e organização de processos eleitorais, de forma que a oposição conseguiu criar para a consulta de 88 uma atmosfera

completamente diferente daquela de 80 que validou a Constituição. Uma atmosfera na qual todas as partes envolvidas teriam acesso à mídia televisiva, a publicidade, participação nas mesas eleitorais e na contagem e recontagem dos votos. Apesar dos esforços de Pinochet na tentativa de fazer com que essa nova regulamentação entrasse em vigor apenas depois do início do segundo período presidencial – ou seja, após o plebiscito – a decisão foi mantida pelo Tribunal Constitucional. E, uma vez que suas decisões eram, segundo a Constituição, *inapeláveis*, desatá-la seria desperdiçar toda a energia despendida pelo governo nos últimos quinze anos para legitimar-se legalmente diante da população chilena (VALENZUELA, 1997). Cabe ressaltar que o Judiciário foi o único poder que se manteve autônomo em relação ao governo militar. Entretanto, não ousou opor-se a nenhuma das resoluções e brutalidades do regime, nem mesmo para defender direitos individuais dos cidadãos chilenos, adotando assim uma postura abstencionista frente ao cenário político do país (HUNEEUS, 1999).

Diante do bom momento de crescimento econômico do país, e dos resultados parciais das pesquisas encomendadas pelo governo, que apontavam a sua vitória no plebiscito, Pinochet não esperava um resultado adverso. A realidade, porém, foi outra. O plebiscito ocorreu em 5 de outubro de 1988 e contou com participação de mais de 90% dos eleitores inscritos que, quando perguntados se Pinochet deveria seguir como governante até Março de 1997, responderam majoritariamente que *Não*. A contagem final foi de 55,99% dos votos válidos para o *Não*, e 44,01% para *Sim*, marcando data para o fim do regime autoritário e para o início do processo de redemocratização do país.

Derrotado, obrigado a convocar eleições livres no próximo ano, defronte a uma vitória convincente dos setores oposicionistas sobre o governo, e vislumbrando possibilidades reais de essa vitória repetir-se nas eleições presidenciais, Pinochet se empenha em desenvolver uma série de reformas constitucionais que tinham como fim diminuir os poderes concedidos pela Constituição ao presidente da república. Todavia, para que essas reformas

pudessem ser implementadas, seria necessário que fossem aprovadas em mais um plebiscito, tornando inevitável uma negociação dessas reformas com os setores oposicionistas, que já tinham demonstrado toda a sua força política ao negar a continuidade de Pinochet na presidência.

Instaura-se então um processo de discussão entre governo e oposição sobre as reformas que devem ser efetivadas na Constituição antes das eleições que seriam realizadas em 90. De um lado, o governo militar tinha o propósito explícito de diminuir os poderes concedidos ao presidente; do outro, a oposição buscava diminuir os entraves autoritários forjados na nova Constituição por seus redatores – como a indicação de senadores biônicos – que serviam como uma forma de “proteger” a futura democracia chilena da esquerda do país. O acordo culmina delineando o que Valenzuela (1997) chama de “Constituição Transitória”.

2. Entraves autoritários e transição à democracia

Como já dito anteriormente, a elaboração da constituição de 1980 pela comissão indicada por Pinochet teve como um de seus principais propósitos deter uma possível evolução dos setores oposicionistas e de esquerda. Tendo isso em mente, não houve medida de esforços por parte dos constituintes para criar empecilhos legais na constituição visando diminuir as possibilidades de ascensão da esquerda na política nacional chilena. Esse conjunto de leis ficou conhecido como “legislação de amarre”, e foi sobre ele que a oposição se debruçou durante o processo de negociação de reformas constitucionais com o regime militar. Dentre essas medidas destacam-se, sobretudo a existência de senadores biônicos; o sistema distrital binominal para eleições legislativas; a exigência de diversas formas de maioria qualificada para que algumas leis pudessem ser abolidas ou modificadas; a fundação de um Tribunal Constitucional responsável por aprovar qualquer alteração nas leis orgânicas do país; e a inamovibilidade dos chefes das forças armadas.

O sistema eleitoral distrital binominal chileno é dotado uma peculiaridade que o torna caso único no mundo: para que um mesmo partido ou coalizão possa conquistar as duas cadeiras legislativas em disputa é necessário que ele obtenha pelo menos o dobro do número de votos do partido ou coalizão que tiver o segundo maior número de votos; caso contrário, a segunda cadeira será alocada para o candidato do partido ou coalizão com o segundo maior número de votos. Na prática, em um país no qual a política nacional é protagonizada por apenas duas grandes coalizões partidárias, isso significa que para que um mesmo partido possa tomar posse das duas cadeiras legislativas em disputa em um mesmo distrito, é necessário que ele obtenha no mínimo 66,7% dos votos desse distrito. O propósito desse mecanismo é o de garantir que a segunda força eleitoral – no caso, a direita – consiga sempre, ou quase sempre, uma das cadeiras em disputa em cada distrito, forçando a existência de um equilíbrio artificial das forças políticas no poder legislativo (Pastor, 2004; Martins, 2000)³.

Segundo Daniel Pastor (2004) o sistema binominal tem sido bem exitoso em cumprir o seu propósito, afirmando que a direita chilena obteve, nas eleições de 1990 para o Senado, aproximadamente um terço dos votos, mas garantiu 43% das cadeiras senatoriais disputadas nos distritos. Cita ainda como exemplo dessa eleição o distrito noroeste de Santiago, no qual André Zaldívar e Ricardo Lagos – à época presidente do Partido Demócrata Cristão e um dos líderes e fundadores do Partido Pela Democracia, respectivamente – foram os dois candidatos ao Senado pela Concertación, que tinha o objetivo explícito que conseguir as duas cadeiras do pleito. Zaldívar foi votado por 31,3% dos eleitores, enquanto Lagos foi a primeira opção de 30,6%, somando à coalizão um total de 61,9% dos votos válidos. Contudo, como a coalizão Democracia e

3 A política chilena foi por muito tempo conhecida como “os três terços”, por ter três grandes coalizões com forças muito similares. No pleito que elegeu a Salvador Allende, por exemplo, a Unidade Popular obteve 36,6% dos votos, o Partido Nacional 35,29% e o Partido Demócrata Cristão 28,09%. Contudo, desde o início do regime militar, as eleições tem-se polarizado cada vez mais entre a Concertación e a Renovação Nacional.

Progreso conseguiu 32,5% dos votos, foi eleito para a segunda cadeira Jaime Guzmán, que recebeu individualmente apenas 17,2% dos votos (PASTOR, 2004, pgs. 45-46).

Aliado a isso a constituição de 1980 deu vida também à figura dos senadores biônicos. Era prevista a eleição de 26 senadores, através do mesmo sistema binomial, em 13 distritos. A esses 26 senadores se juntavam outros nove designados, sendo que dois deveriam ser indicados pelo presidente da república, três pela suprema corte, e quatro chefes militares – um ex-Comandante em Chefe do Exército, um ex-Comandante da Armada, um ex-Comandante da Força Aérea e um ex-Diretor Geral dos Carabineiros – todos indicados pelo Conselho de Segurança Nacional. Posteriormente, em 1998, o próprio Pinochet passaria a ocupar cadeira vitalícia no senado. Os senadores indicados tinham o mesmo tempo de mandato que os senadores eleitos: oito anos; e em 1989 todos os nove senadores foram indicados por Pinochet, retirando assim a prerrogativa de indicação que teria Aylwin quando assumisse o país em 1990, e garantindo que esses cargos fossem ocupados por pessoas de sua confiança. A consequência da existência desses cargos é a sua capacidade de transformar minorias em maiorias, favorecendo os setores da direita chilena. Segundo Linz e Stepan:

a Concertación, de fato, fez 22 dos 38 senadores eleitos (em 1989), o que significa que, em circunstâncias normais, faltaria apenas um único voto para atingir os 60% exigidos. Mas, com os nove senadores designados, em um Senado de quarenta e sete membros, passaram a faltar à Concertación dois votos para atingir a maioria simples, e seis votos para atingir os vinte e oito necessários para aprovar as grandes mudanças na Constituição, que teriam como objetivo retirar do texto suas características não democráticas. (LINS e STEPAN, 1999)

Desta forma, os senadores indicados operariam como uma forma de diminuir ainda mais a possibilidade de a esquerda chilena colocar em prática reformas constitucionais caso conseguisse – como de fato conseguiu – superar a

barreira anterior do sistema binominal. Segundo Renato Martins (2000), mesmo tendo conseguido maioria simples nos votos do eleitorado, a Concertación não foi capaz de conseguir nenhuma vitória importante no Senado. Essas votações são sempre dominadas pela direita, que costuma ter apoio de apenas 32% a 36% dos eleitores. Mais uma vez o mecanismo elaborado pela Junta Militar foi capaz de cumprir os seus propósitos.

Como forma de integralizar o sistema de amarre, há ainda exigência de maiorias qualificadas – 60% – para aprovação de mudanças constitucionais em ambas as casas legislativas; e a necessidade de aprovação, por parte do Tribunal Constitucional, para a efetivação da promulgação de alterações nas leis orgânicas do país. Esse órgão é composto por sete membros também indicados pelo regime militar, e que eram inamovíveis até que completassem 75 anos de idade.

A inamovibilidade dos chefes das forças armadas era, por um lado, um afronto à subordinação dessas forças ao governo civil. Por outro, uma forma de garantir que, ao menos durante um longo período de tempo, os Senadores biônicos oriundos do militarismo, fossem correligionários de Pinochet – uma vez que apenas militares do mais alto escalão poderiam ser indicados pela presidência ao legislativo. Na impossibilidade de aposentar forçosamente essas lideranças militares, impossibilitava-se também a indicação de novos sujeitos para a ocupação de chefia das forças armadas e, portanto, também para o cargo de Senador.

O resumo da obra é que Pinochet conseguiu, em companhia de sua junta militar constituinte, desenvolver um sistema no qual: a) a conquista de maioria parlamentar por qualquer força política era extremamente difícil, dadas as regras do sistema binominal; b) mesmo que conseguisse maioria suficientemente ampla na Câmara dos Deputados para propor alterações nas leis orgânicas do país, a esquerda deveria ser também capaz de suplantar o conservadorismo no Senado, fortalecido pela indicação de senadores biônicos ligados a Pinochet; e c) havia impossibilidade real de passar qualquer

modificação nas leis orgânicas elaboradas pelo regime militar por ser necessário, para isso, aprovação por um grupo de ministros indicados por Pinochet e a ele fiéis.

Todavia, esses entraves extrapolam o círculo da política institucional e espalham suas raízes também ao âmbito econômico. As altas taxas de aprovação necessárias para realizar alterações na Constituição recaem sobretudo nas matérias que versam sobre a função do Estado chileno para com seus cidadãos. Em termos de promoção de serviços públicos, o artigo 19º da Constituição de 80 representa, segundo Fernando Muñoz (2013), “uma concepção patriarcal e mercantil”, criando diversos empecilhos para a criação de empresas estatais. E quando criadas, essas empresas estatais são submetidas ao mesmo regime jurídico vigente para a iniciativa privada, impossibilitando que existam vantagens competitivas em seu benefício e “impondo restrições inaceitáveis à política para implementar modelos econômicos alternativos àqueles que outorgam primazia à iniciativa privada” (HIDALGO, 2013).

Essa lógica neoliberal da Constituição pinochista se estende também às liberdades e aos direitos individuais De acordo com Grez Hidalgo, o texto

no protege intereses tan básicos como el derecho al trabajo ni el derecho a huelga; mira con sospecha a los sindicatos, no establece deberes de protección especial del Estado respecto de minorías étnicas, sexuales ni inmigrantes, sino que se limita a permitir mediante una cláusula general discriminaciones positivas razonablemente fundadas. (...) Tampoco le interesa a la Constitución garantizar la igualdad en el acceso a condiciones de bienestar material en el ámbito de la educación, la salud, la protección social y la cultura. (HIDALGO, 2013).

A interpretação da Constituição de 80 feita por Fernando Muñoz vai na direção de que o texto carece de uma concepção republicana, negando o acesso à educação, saúde, previdência, cultura, transporte, etc. como *direitos*, e tratando-os como *mercadorias* a serem oferecidas pelo setor privado. A ênfase constitucional repousa sobre a garantia de liberdades individuais,

negligenciando a garantia e a efetivação de direitos sociais. A desigualdade social que anda de mãos dadas com o modelo econômico neoliberal imposto pela Constituição se desdobra, assim, em uma desigualdade no acesso a serviços básicos, que não são prestados pelo Estado e tampouco entendidos como direitos. Por outro lado, na visão de Siavelis (2009), a intocabilidade do sistema econômico neoliberal fez, tacitamente, parte do pacto para a transição à democracia, não tendo sido a sua modificação alvo de grandes esforços de nenhum dos presidentes da Concertación.

Desta forma, a rigidez e conteúdo da Constituição criada por Pinochet implicam na perpetuação indefinida de um sistema econômico de caráter neoliberal, tanto no que diz respeito à prestação de serviços, quanto em termos de legislação trabalhista. E sua perpetuação era garantida pela Constituição, e resguardada pela pelo Tribunal Constitucional.

Por fim, existem outros tanto empecilhos à consolidação democrática impostos pelo regime à Constituição, dentre os quais Renato Martins aponta como merecedores de destaque:

- a) reorganização da Suprema Corte no final da ditadura com a nomeação de sete membros fiéis a Pinochet; b) inamovibilidade do general Pinochet como Comandante em Chefe do Exército para o período 1990-1998, função que exerceria até ser indicado senador vitalício; c) inamovibilidade dos três membros da Junta, pertencentes à Marinha, à Aeronáutica e aos Carabineiros; d) o fim do direito do presidente decretar a aposentadoria dos oficiais das Forças Armadas; e) a composição do Conselho de Segurança Nacional, onde quatro dos oito membros são militares; f) inamovibilidade dos funcionários designados durante a ditadura; g) proibição de investigação dos crimes praticados contra os direitos humanos durante a ditadura; h) dissolução dos organismos de segurança, basicamente da Central Nacional de Informações (CNI), sucessora da Direção de Inteligência Nacional (DINA), organismo ligado diretamente a Pinochet e responsável pelo terrorismo de Estado nos primeiros anos após o golpe; i) manutenção dos prefeitos nomeados; j) proibição de que o orçamento militar fosse inferior ao do ano de 1989; k) destinação de 10% dos recursos obtidos com a

venda do cobre para as Forças Armadas. (MARTINS, 2000, p. 82)

O autor enfatiza ainda que a vigência desses entraves no regime político chileno atual (no caso, em 2000), era o suficiente para impedir que esse regime pudesse ser considerado uma democracia real, argumentando, sob a luz de Linz e Stepan (1999), que uma transição completa à democracia exige que o governo vigente tenha sido eleito em pleito livre e popular, tenha autoridade para produzir políticas novas, e que os três poderes sejam livres, autônomos, e não dividam poder com outras instituições.

3. Reformas na constituição de 80

3.1. Reforma constitucional de 1989

A necessidade de promover revisões na constituição que fossem capazes de atenuar a força relativa desses entraves sobre a vida política chilena era inquestionável. Portanto, se Pinochet tinha o intuito declarado de diminuir as atribuições dadas pela Constituição de 80 ao poder executivo⁴, a oposição, ciente de sua força política, visava enfraquecer as legislações de amarre criadas pelo regime militar. Foi entre esses dois planejamentos que se estabeleceu o cabo de guerra que resultaria nas reformas de 1990, dando novas cores à Constituição chilena.

Desta forma, pouco depois de sair vitoriosa do plebiscito que negou a continuidade do General Augusto Pinochet no poder executivo, a Concertación trouxe a público uma declaração que almejava trazer à tona, novamente, o debate sobre a necessidade de fazer uma “transição consensual” à democracia. O *Acordo Nacional pela Democracia* propunha: a) eleição popular e integral ao Congresso através de um sistema proporcional; b) flexibilização das normas que regulam as reformas constitucionais; c) fim das proscricções políticas; d)

⁴ Dentre as diversas atribuições concedidas pela constituição ao presidente do Chile, destacam-se a faculdade de ditar Decretos com força de lei; dissolver a Câmara dos Deputados uma vez por mandato; indicar senadores biônicos; formular, sancionar e promulgar leis; e a iniciativa exclusiva sobre diversos temas, como o orçamento da União (CANDIA s/f).

revogação do artigo oitavo da Constituição, e fortalecimento do pluralismo; e) alteração da composição e funções do Conselho de Seguridad Nacional; e f) revogação da inamovibilidade dos comandantes das Forças Armadas (GODOY ARCAYA, 1999). Esse programa político deveria ser suficiente para dar fim à “democracia protegida” almejada por Pinochet. Todavia, é claro, essa proposta foi completamente rechaçada pelo governo.

Em resposta ao documento elaborado pela Concertación, o regime expôs, a 11 de março de 1989, os pontos que estaria disposto a negociar: a) aperfeiçoamento dos mecanismos de reforma de constituição; b) revogação da atribuição dada ao presidente de dissolver a câmara dos deputados; c) revogação de alguns direitos do presidente durante estados de sítio declarados; d) reformulação da composição do Conselho de Seguridad Nacional; e e) diminuição da duração do mandato presidencial (GODOY ARCAYA, 1999).

A tréplica veio por meio de um documento elaborado em conjunto, por uma Comissão Técnica formada por membros da Concertación e da Renovación Nacional, que até o momento vinha adotando posições congruentes com as do regime militar. A proposta de conciliação desenvolvida por essas duas coalizões políticas abordava principalmente os seguintes pontos: a) revogar o artigo oitavo da Constituição que criminalizava qualquer pessoa que propagandeasse “doutrinas autoritárias ou de luta de classes”; b) fortalecer o pluralismo; c) diminuir restrições às liberdades individuais durante estados de exceção; d) modificar a composição do Conselho de Seguridad Nacional, adicionando a ele o presidente da Câmara dos Deputados e o Controlador Geral da República; e) remover a necessidade de reformas constitucionais serem aprovadas por duas legislações consecutivas⁵, adotando a norma de 2/3 para os capítulos I, III e XIV, e 3/5 para as demais disposições, e transformando em maioria absoluta a exigência de 4/7 para aprovar as leis orgânicas constitucionais; f) aumentar o número de deputados eleitos para 150, e o de senadores para 50; g) eliminar

5 Esta regra era válida apenas para os capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes de las Personas), e XIV (Reforma de la Constitución).

todos os cargos de senadores indicados; h) fim do sistema distrital binominal, adotando um sistema proporcional. De todas essas proposições, o regime aceita apenas as três primeiras e, parcialmente, a quarta, apontando que para alguns temas específicos, a necessidade de aprovação de reforma por dois congressos consecutivos seria mantida. Os impasses não tinham fim e, apesar de ter sido derrotado no plebiscito de 1988, Pinochet tinha ciência de sua posição privilegiada nas negociações e do apoio que desfrutava por uma parcela ainda alta (43%) da população, de forma que não havia motivos reais para que adotasse uma postura de fragilidade e subserviência à sua oposição em um momento tão crucial para a transição e para a perpetuação de uma herança de seu governo para a posteridade (GODOY ARCAYA, 1999).

Houve ainda outra proposta de consenso desenvolvida pela Renovación Nacional que também não foi bem-sucedida. Por fim, o embate sai do âmbito público, através de documentos e declarações, e passa a ser feito de portas fechadas entre as três partes: os militares no poder, a Concertación e a Renovación Nacional. Essas conversas terminaram pactuando três pontos principais: o mandato do primeiro presidente eleito após o fim do regime militar teria duração de apenas quatro anos, sem possibilidade de reeleição⁶; e em contrapartida legalizou-se a criação de partidos com orientações marxistas e modificou-se os quóruns necessários para promover reformas na constituição, eliminando completamente a necessidade de congressos consecutivos; e aumentou-se o número de senadores, de 26 para 38. Dessa forma as circunscrições eleitorais para o Senado passaram a contar de treze para dezenove, diminuindo-se o peso relativo dos senadores biônicos na câmara alta. Além disso, dentre as outras 51 modificações feitas na constituição destacam-se a inclusão do presidente do Senado como membro do Conselho de Seguridad Nacional, aumentando assim o número de civis no órgão; a eliminação do artigo 8º da Constituição; e o estabelecimento de que os tratados internacionais

6 Este ponto foi válido apenas para as eleições de 1990, de forma que o candidato eleito em 1994 teria direito a um mandato de 8 anos.

assinados pelo Chile passariam a ter força legal interna, como uma tentativa de conseguir, posteriormente, punir e averiguar os crimes da ditadura contra os direitos humanos (Chile, Lei nº 18.825). A proposta de reforma foi levada a plebiscito popular e aprovada por avassaladores 85,7% dos votantes.

A participação da Concertación nesse processo de negociações com o regime pinochista é ainda hoje alvo de muitas críticas por setores mais à esquerda da política chilena. Argumenta-se que ao estabelecer um pacto com o governo a Concertación não admitiu apenas que fossem feitas as reformas por ela negociadas como, simultaneamente, aceitou também a vigência de todas as outras leis que não estavam na mesa de negociações, legitimando assim, publicamente, uma constituição que foi aprovada através de métodos fraudulentos e pouco transparentes, por um governo autoritário (GODOY ARCAYA, 1999; MOULIAN, 1994)

Após a aprovação do plebiscito Pinochet impôs ainda a aprovação de uma série de outras leis, através de regime de urgência. Essas leis davam ao Banco Central e ao Conselho Nacional de Televisão, autonomia em relação ao poder executivo, proibia a investigação dos atos do regime militar que feriram os direitos humanos, garantia a permanência dos indicados por Pinochet em seus cargos públicos; e agilizava as privatizações de empresas públicas.

Com essas modificações a Constituição de 80 tomou o corpo final com o qual se apresentou ao público chileno após o fim dos 17 anos de vigência do regime militar. E foi com essa constituição, agora legitimada por todos os setores da política chilena, que Patricio Aylwin assumiu a presidência da república em Março de 1990.

3.2 Reformas do período democrático e queda dos entraves

3.2.1. Patricio Aylwin (1990 – 1994) e Eduardo Frei (1994 – 2000)

A transição chilena à democracia mostra-se peculiar, então, pelo fato de ter sido fruto de um pacto literal entre o regime militar vigente e os setores civis opositores. Não houve, como aponta Tomás Moulian, um processo de

ruptura e/ou derrubada do governo por pressões internas ou externas, guerras populares, golpes de estado, etc. (MOULIAN, 1994, pg. 26). Os militares foram capazes de iniciar um processo de negociação da transição para a democracia em uma posição de força, que permitiu que o “código genético” da ditadura pinochista fosse, em parte, transplantado para o da democracia limitada que estava sendo criada. Sobre esse processo, Alberto Aggio diz que:

Comparando-se às experiências de transição à democracia dos demais países latino-americanos do chamado Cone Sul, podemos notar que o Chile apresentava, no início da década de 1990, uma tríplice particularidade: em primeiro lugar, não herdava uma crise econômica do período anterior, uma vez que a mudança fundamental de modelo econômico e seus respectivos custos haviam sido realizadas sob o regime militar; em segundo lugar, tratava-se do único caso em que a maioria do bloco de oposição à ditadura se conforma como uma coalizão de partidos de governo ao iniciar-se a fase democrática; e, em terceiro lugar, as duas vantagens anteriores encontrariam-se contraditadas pela profundidade e extensão dos *enclaves autoritários*, o que estabelece o seguinte paradoxo: *no Chile se dá uma das transições mais incompletas convivendo simultaneamente com um novo regime bastante consolidado*.

Nesse sentido, a transição à democracia no Chile talvez seja o maior exemplo de um processo político que quanto mais avança mais se distancia de seu impulso originário e substantivo. Em outros termos, quanto mais avança a transição mais se vê cancelado o processo de democratização, entendido como aprofundamento e expansão da participação, ao mesmo tempo em que se cristaliza a impossibilidade de qualquer reforma na estrutura de representação política da cidadania. Em suma, a transição democrática no Chile expressaria fortemente o paradoxo de ser um processo de paralisia da democracia enquanto movimento e renovação da vida político-institucional. (AGGIO, 2000, pgs. 80-81)

O “processo de paralisia da democracia” ao qual Aggio se refere foi, desde a saída de Pinochet da presidência, até pelo menos o ano de 2005, uma das maiores preocupações e alvo das ações da esquerda chilena, que se empenhou em suprimir os entraves autoritários que a ditadura havia lhes deixado de herança, mirando “completar” a transição democrática.

Segundo Daniel Pastor (2004), os governos democráticos deveriam cumprir três tarefas primordiais após o fim da ditadura militar: completar a transição à democracia, reformando os enclaves democráticos; consolidar a democracia, fazendo com que ela se tornasse um consenso e um valor na sociedade chilena; e modernizar o país, garantindo estabilidade econômica aliada à inserção política e social dos setores excluídos e marginalizados pela ditadura. Contudo, ocupando posição de minoria no Senado, tanto Aylwin quando Frei optaram por focar seus governos nas tarefas de modernização e consolidação, correndo o risco de consolidar não apenas a democracia chilena, mas também seus elementos autoritários e militaristas (PASTOR, 2004, pg. 43).

As reformas do período democrático tiveram início logo no governo de Patricio Aylwin, que conseguiu aprovar três modificações substantivas na Constituição de 80 através das leis 19.005, 19.097 e 19.295. A primeira delas garantiu a possibilidade de liberdade provisória a cidadãos acusados de terrorismo, fazendo com que esse tipo de crime se tornasse delito comum; entendendo que a caracterização de “terrorista” era uma forma de perseguir adeptos de doutrinas marxistas e revolucionárias. A segunda lei introduz modificações na organização federativa do país, estabelecendo eleições democráticas para os cargos de prefeito, e fortalecendo os governos regionais através de um aumento no volume dos gastos públicos sobre os quais esses governos têm autonomia decisória. Já a terceira, diminuiu o tempo de duração dos mandatos presidenciais posteriores aos de Aylwin para seis, em vez de oito anos.

Aliado a isso, Patricio Aylwin criou também o *Serviço Nacional da Mulher*, o *Instituto Nacional da Juventude*, a *Corporação Nacional do Desenvolvimento Indígena*, e a *Comissão Nacional do Meio Ambiente*. Esses órgãos, mesmo atuando com orçamentos baixos, tiveram a função política de introduzir na agenda político-social chilena temas que até então eram completamente negligenciados pelo poder público (WASSBLUTH, 2006).

Já as reformas empreendidas por seu sucessor, Eduardo Frei, focaram-se na modernização do *estado* chileno em um sentido bem próximo daquele preconizado por Max Weber, de organização, racionalização e burocratização do aparato público. Para isso organizou, tendo como referência o modelo de organização estatal Neo-Zelandês, um “*Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública*”, criando carreiras públicas para os altos cargos de direção pública, incrementos salariais baseados em produtividade, e critérios de progressão de carreira amparados no desempenho individual. Segundo Waissbluth:

También en 1997 se inició un plan voluntario con algunos servicios públicos. Se implementaron 6 módulos: planificación estratégica, escrutinio interno, desarrollo de proyectos de modernización, diseño e implementación de un sistema de control de gestión y el establecimiento de convenios de desempeño. La evaluación de estos planes piloto fue la base para el diseño de los *Programas de Mejoramiento de Gestión, PMG*, cuyo propósito general fue y es “institucionalizar y forzar” ciertas mejoras en los procesos básicos de gestión de las instituciones, consideradas estratégicas para una mejoría sistemática. (...)

En suma, con Frei se diseñó por primera vez en Chile una auténtica *política pública de gestión pública*, bastante consistente y pragmática. Los conceptos básicos y la estrategia fueron razonables. Se evitaron hasta donde se pudo las reformas de tipo legal y se trató de aprovechar al máximo el instrumental de corte administrativo. Las prioridades fueron los procesos, privilegiando la transparencia, focalizándose en los usuarios/clientes, con una mirada estratégica y de gerencia pública. (Waissbluth, 2006, pg. 41-42)

O caráter técnico do plano colocado em ação por Eduardo Frei foi suficiente para que, na época, fossem tratadas como uma *modernização de gestão*, e não como *reforma do estado*.

3.2.2. Ricardo Lagos (2000 – 2006)

A maior e mais profunda das reformas constitucionais realizadas no Chile democrático foram, todavia, aquelas realizadas pelo Presidente Ricardo Lagos no ano de 2005 através da aprovação de um conjunto de leis dentre as quais duas se destacam: a 19.884, que versa “Sobre transparência, limite e controle do gasto eleitoral”, e da 20.050, que “Introduz diversas modificações à Constituição Política da República”.

As discussões que levaram à elaboração de ambas tiveram início ainda em 2002, quando no mês de Novembro foi denunciado um escândalo de corrupção envolvendo funcionários de alto escalão e ex-funcionários do governo. O “Caso GATE”, consistia em um arranjo bem organizado de desvio de verbas públicas destinadas a complementos salariais de empregados do Ministério de Obras Públicas, e foi tido como um dos maiores escândalos já descobertos da história da Chile. Apesar das tentativas dos setores governistas de separar ao máximo o caso da administração de Lagos, o intuito oposicionista de ligar o desvio de verbas à Concertación foi bem-sucedido e a crise estava estabelecida. O sucesso das investigações aliado à detenção e do curso jurídico-legal do processo contra os funcionários e parlamentares envolvidos no esquema ajudou a acalmar a opinião pública e gerou o contexto necessário para implementação das reformas que culminara na apresentação na lei 20.050 (NAVIA, 2004).

A Concertación foi capaz de sair fortalecida de uma crise de governo e de aproveitar o contexto no qual a opinião pública mostrava-se amplamente favorável à realização de uma reforma política que tivesse a proposta de conter a proliferação de novos escândalos similares ao GATE. Desta forma, firmou-se um acordo entre a Concertación, e a União Democrática Independente (UDI) para a construção de uma agenda legislativa em comum, dando início assim ao que Patrício Navia (2004) chamou de “transformar uma crise em oportunidade”.

Lançando mão de estudos realizados por iniciativa do próprio governo, a lei 19.884⁷, foi aprovada no Congresso em Julho de 2003 e publicada no diário oficial em Agosto do mesmo ano. A nova lei de financiamento de campanhas eleitorais traz à política chilena uma série de determinações que ela até então desconhecia pela simples ausência de um marco legal que vigorasse sobre o referido tema. Dentre essas determinações destacam-se o estabelecimento de tetos para a realização de doações anônimas e para os gastos de campanha, o investimento em mecanismos de transparência, limitando doações anônimas e criando a obrigatoriedade de prestações de contas por parte dos partidos, e a proibição de que diversos tipos de fonte pudessem realizar doações.

Já a lei 20.050 conta com um total de 54 artigos e trata de diversos temas, passando pela concessão de cidadania chilena; regulamentações sobre os estados de sítio e de emergência; vacância dos cargos executivos e legislativos; atribuições legais dos poderes executivo e legislativos, assim como aumento dos poderes de fiscalização do congresso sobre a presidência, dentre outros. Mas as principais modificações realizadas foram: a) alteração da composição do Senado, que passa a ser composto apenas por Senadores eleitos, dando fim à existência dos senadores biônicos (designados); b) a diminuição do tempo do mandato presidencial de seis para quatro anos; c) a reformulação do Tribunal Constitucional, que deixa de ser composto por membros indicados por Pinochet e passa a ser integrado apenas por civis; d) a subordinação das forças armadas à presidência da república, assim como a possibilidade de os seus respectivos chefes serem forçosamente aposentados pelo chefe de estado; e) retirada quase completa das atribuições do Conselho de Seguridade Nacional, que também se torna submisso à presidência.

7 É interessante pontuar que, até o a aprovação dessa lei, a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais no Chile, sobretudo o financiamento privado/empresarial, era praticamente inexistente. Desta forma essa lei foi a primeira tentativa de se impor limites à influência do dinheiro privado no pleito, sendo de fundamental importância para a democracia chilena.

Em resumo, pode-se dizer que a reforma constitucional de 2005 eliminou praticamente todos os entraves autoritários pensados pelo regime militar pinochista para conter o avanço de seus opositores e a perpetuação de uma lógica militarista sobre a democracia que se formava no Chile. Hoje, já não existe a necessidade de congressos consecutivos para aprovação de modificações na carta magna chilena; diversas atribuições do poder executivo foram amputadas, ao mesmo tempo em que aumentaram as atribuições fiscalizadoras do legislativo sobre ele; o Tribunal Constitucional já não é formado por cúmplices do regime militar; já não existem senadores biônicos; os chefes das forças armadas já não são inamovíveis de seus cargos e estão submetidos hierarquicamente à presidência da república, estabelecendo autoridade civil sobre os militares; e o Conselho de Segurança Nacional já perdeu todas as suas prerrogativas e também está submisso à presidência, tendo função meramente consultiva. A reforma tocada por Lagos deixou o sistema binominal com a regra dos dois terços como o último entrave autoritário para ser desmontado.

3.2.3. Sebastián Piñera (2010 – 2014)⁸

O diagnóstico de o que Chile passa por um período de crise na qualidade de sua democracia é compartilhado por diversos pesquisadores da política chilena, principalmente no que toca a uma acelerada diminuição da identificação partidária, nos índices de adesão à democracia e, conseqüentemente, na qualidade da representação (Altman, 2006; Avendaño Pavez, 2013; Corlaván, 2012; Garretón y Garretón 2010; Negretto, 2015; Olavarría, 2003; Siavelis, 2009). Compartilhando dessa perspectiva, o então presidente Sebastián Piñera enviou ao Congresso chileno uma série de medidas que visavam impulsionar o aprofundamento da democracia no país. Dentre

8 Os mandatos de Ricardo Lagos (2000 – 2006) e de Sebastián Piñera foram intercalados por um primeiro mandato da atual presidenta Bachelet, entre 2006 – 2010. Contudo, nesse mandato não foram realizadas reformas significativas a ponto de merecerem destaque nesse trabalho – nem no sentido de desmontar os entraves autoritários de Pinochet, e nem em termos de reestruturação do Estado chileno. O mandato atual de Michelle Bachelet se estende até 2018.

essas medidas, destacam-se a inscrição eleitoral automática, o voto facultativo, e as primárias voluntárias para partidos.

Em relação ao primeiro ponto, até a reforma de 2012, a situação vigente no Chile era o exato oposto: inscrição eleitoral facultativa e voto obrigatório. Com a alteração realizada pela lei 20.568, incorporou-se ao eleitorado toda a população que até então não era cadastrada no sistema eleitoral. A expectativa era de que através do registro automático se conseguisse um aumento significativo no grau de comparecimento às urnas – fato não constatado nas eleições daquele mesmo ano, quando a participação foi de 39%, a segunda baixa desde a redemocratização (Avendaño Pavez, 2013). Ademais, em simulação de comportamento eleitoral realizada por Patrício Navia e Belén del Pozo Quevedo, observou-se que a modificação dessas regras não teve impacto no comparecimento eleitoral, e tampouco no resultado das eleições (Navia e del Pozo Quevedo, 2012). Essa mesma lei também estendeu o direito do voto aos os chilenos residentes no exterior – que somam quase quinhentos mil –, e a estrangeiros residentes no Chile há mais de cinco anos – quase duzentos mil.

No que toca às eleições primárias, criou-se a possibilidade de os partidos organizarem-se para esse fim dentro de todos os parâmetros já conhecidos para a realização de eleições convencionais (regimentadas pelas leis 18.700, 19.884, e 20.053). O Estado chileno coloca à disposição dos partidos a estrutura física necessária para a realização da consulta, assim como mesários, o financiamento público – arcando com parte dos custos das eleições. Em termos práticos, contudo, essa lei também ainda surtiu efeitos na dinâmica da política chilena. Se a Concertación realizou, em 2012, eleições primárias para as eleições de prefeitos e vereadores, o fez antes da promulgação da lei. Já no início de 2013, a União Demócrata Independente (UDI) e a Renovação Nacional (RN) indicaram seus candidatos de forma tradicional, recusando-se a abrir o processo de seleção de candidatos à consulta local.

Em teoria, há convergência entre os propósitos pelos quais essas leis foram criadas, e o seu impacto na democracia: é lícito esperar que essas novas

regulamentações atuem no sentido de aumentar a participação dos cidadãos e melhorar a qualidade da representação parlamentar no Chile. No curto (ou imediato) prazo, porém, não existem evidências de que tenham provocado qualquer tipo de impacto na dinâmica política e eleitoral. Todavia, a mobilização do governo em torno de uma pauta específica – o aprofundamento da democracia –, acompanhada de ação legislativa ativa em torno do mesmo propósito são, de saída, um indicativo de que há uma convergência política a seu respeito que pode render bons frutos.

3.2.4. Michelle Bachelet (2014 –)

A reforma responsável por dar fim ao último legado pinochista foi tocada por Michelle já em seu segundo mandato ocupando o Palácio de La Moneda. Articulando uma maioria no Congresso chileno, composta tanto pela base do governo quanto por setores oposicionistas, a presidenta conseguiu, junto com outras modificações no sistema eleitoral, substituir o sistema binominal pela representação proporcional em distritos de baixa e média magnitude.

A recém-aprovada Lei nº 20.840, além de edificar um novo sistema eleitoral proporcional que sucede ao binominal, também modifica o mapa eleitoral do país, aumenta o número de parlamentares a serem eleitos, e cria cotas femininas nas listas partidárias e incentivos para o surgimento de novos partidos políticos.

Os número de deputados aumenta de 120 para 155 que, com o novo mapa eleitoral, passam ser eleitos em 28 distritos. Cada distrito elege um número de deputados proporcional à população, não podendo exceder o máximo de oito e mínimo de três deputados por distrito. Já o Senado é acrescido em 15 representantes, passando a ter 50 componentes distribuídos entre quinze circunscrições que elegem entre 2 e 5 senadores. A divisão das cadeiras nas eleições para a Câmara dos Deputados passa a ser feita através do método D'Hondt.

A lei estabelece também que cada partido reserve em sua lista de candidatos a quota mínima de quarenta por cento dos nomes para mulheres. Essa medida se deve ao fato de que, nas últimas eleições, apenas vinte cadeiras em todo o Congresso chileno são ocupadas por representantes do gênero feminino – 16% do total. Aliado a isso, criou-se também outros dois incentivos para o aumento da participação feminina na política: em primeiro lugar, aumenta o volume de financiamento público destinado às mulheres que se candidatarem ao Senado e à Câmara dos Deputados; em segundo, concede aos partidos políticos a quantia de quinhentas unidades de fomento por mulher eleita⁹.

O impacto do fim do sistema binominal na política justificou o pronunciamento de Michelle Bachelet, que afirmou que o sistema binominal era um “um sistema concebido a partir do medo, o medo da livre determinação das pessoas, da representação plena, da inclusão da maioria, da maioria plena, da competência, e da plena democracia”. Afirmou também diante de todos esses motivos, que “Hoje [dia da promulgação da lei] é um grande dia para a democracia, hoje deixamos para trás a sentença do sistema binominal que por tanto tempo limitou a nossa representação política” 10.

Por fim – e talvez o mais impactante dos projetos de reforma constitucional elaborados desde a redemocratização do Chile –, Michelle Bachelet anunciou, no dia 13 de Outubro de 2015, a abertura de um processo de produção de uma nova Constituição. A elaboração desse novo texto tem como ponto de partida uma série de consultas populares, sobre diversos temas, que deveriam ser feitas até Outubro de 2016 para serem repassadas à presidenta. O

9 O financiamento público no Chile é concedido após o término das eleições, e é mensurado em unidades de fomento. Os partidos e candidatos são reembolsados em parte de seus gastos proporcionalmente ao número de votos recebidos – para cada voto, recebe-se valor equivalente a um por cento de uma Unidade de Fomento. Esse mecanismo permite que se faça, sem problemas, um reembolso maior para mulheres, uma vez que não há um valor fixo de um fundo partidário para ser dividido entre os partidos e candidatos.

10 Fonte: <http://www.latercera.com/noticia/bachelet-tras-aprobacion-de-fin-al-binominal-estamos-cumpliendo-los-compromisos-que-hemos-hecho/>

início de fato das negociações acerca de uma nova Constituição, contudo, é previsto apenas para 2018, ficando a cargos da legislatura eleita em 2017 decidir sobre o mecanismo de elaboração no novo texto, que poderá se dar por meio de uma Assembleia Constituinte, de uma comissão composta por Senadores e Deputados, ou por uma comissão mista, que inclua parlamentares e cidadãos. Se efetivada, essa medida jogará a última pá de cal sobre a institucionalidade criada e imposta por Pinochet ao Chile.

Desde as modificações introduzidas pela reforma de Lagos, iniciaram-se discussões sobre ser ou não *a mesma* constituição que vigorava no país. A discussão girou em torno dos termos “velha”/“nova” constituição, e “constituição de 2005”; se seria ainda a antiga constituição de 1980, reformada, ou se a aprovação da nova lei introduziu mudanças suficientes para poder ser considerada como uma refundação da constituição.

Segundo Francisco Zúñiga Urbina o debate é fútil e gira em torno de uma falsa polêmica: a refundação ou não do marco legal vigente no país. Zúñiga argumenta que a constituição não pode ser analisada apenas em sua completude, e que é necessário saber diferenciar as diferentes esferas que compõem o texto, levando em conta suas facetas sociais e políticas. O que teria sido alterado pelas reformas que foram tocadas desde 1990 seriam apenas as partes *políticas* e *institucionais* da carta fundada autoritariamente pelo regime militar – e posteriormente legitimada por seus opositores –; mas o seu conteúdo social continua praticamente inalterado. Nas palavras do autor:

En este orden de ideas el “debate” se ha instalado en nuestro medio acerca de si la Constitución reformada es una “nueva” Constitución dada la envergadura de las “reformas políticas” en ella introducidas (...) o si es la “vieja” Constitución de 1980 reformada, dado que lo básico o esencial de la Carta se mantiene inalterado. Este es un “debate” fútil y artificioso. Más allá del texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política fijado por la autoridad presidencial

republicana, la “vieja-nueva” Constitución es el reflejo de nuestro concreto (pasado-presente) tiempo histórico. (...) Este debate a nuestro juicio es perfectamente fútil y artificioso. La Constitución de 1980 después de la reforma constitucional de 2005, es una “nueva” Constitución en cuanto a su contenido político-institucional (estatuto del poder), pero sigue siendo en gran medida la “vieja” Constitución en su Constitución Económica y Constitución Social, según lo hemos expuesto. (Zuñiga, 2007, pgs. 360 e 365)

O autor aponta ainda algumas lacunas que permanecem existindo no nível *político institucional* da constituição chilena, tais como a instauração do federalismo; a construção de mecanismos de participação direta da população nos processos político-decisórios, tais como plebiscitos, referendos, leis revocatórias e conselhos; reforma do poder judiciário; a ampliação do catálogo de direitos fundamentais, etc (ZÚÑIGA, 2007, pgs. 263-64).

4. À guisa de conclusões

O processo de redemocratização do Chile – apesar de pactuado, como o brasileiro – ocorreu a duras penas. Não satisfeito em queimar a Constituição de 1925 e reinventar em 1980 uma nova Carta Magna imposta à população por meio de um referendo abertamente fraudulento, Pinochet foi além. Após ser derrotado no plebiscito que lhe negou a permanência frente ao executivo chileno por mais oito anos, Pinochet deu início a uma série de medidas que, em seus próprios termos, visavam criar uma “democracia autoritária”. Inventou, com seus comparsas, um sistema binominal que aumentava artificialmente a representação da direita chilena. Dividiu arbitrariamente os distritos eleitorais de forma a garantir que ao menos um dos dois eleitos em cada distrito fosse comprometido com o conservadorismo. Impôs, “constitucionalmente”, coeficientes altíssimos para a aprovação de emendas/reformas constitucionais. Criou nove cadeiras no Senado para serem ocupada por não eleitos: indicou pessoalmente a si mesmo (de forma vitalícia), e aos outros oito. Para coroar a engenharia constitucional da tal “democracia autoritária”, erigiu um Tribunal

Constitucional, dotado do poder de julgar, sem direito a recursos, e sem necessidade de prestações de contas a nada e a ninguém, qualquer alteração nas leis orgânicas do país. Sem surpresa, todos os membros do TC foram indicados pelo próprio Pinochet – inamovíveis e dotados de vitaliciedade nos cargos.

A existência e o vigor desses mecanismos foram incômodas o suficiente para gerarem questionamentos sobre o caráter realmente democrático do sistema político chileno. Provavelmente Pinochet conseguiu elaborar a mais perfeita arquitetura constitucional possível para garantir a perpetuação de seu legado. E talvez tenha sido esta sua mais brilhante conquista para o conservadorismo e para a direita chilena: ter conseguido entregar a democracia nas mãos de civis da forma como quis. Uma democracia autoritária, travada, dotada das feições que agradavam aos dirigentes militares que a moldavam.

Obviamente, a democracia chilena pós redemocratização era uma democracia debilitada. Mas diferentemente do que Pinochet entendia, a democracia não é apenas um método dotado de regras a serem obedecidas. A democracia faz-se e constrói-se repetidamente, cotidianamente, indefinidamente, a cada dia e a cada luta, e é sempre capaz de se aprofundar. E os entraves democráticos caíram um por um.

Se muito já se fez, é certo que muito ainda pode ser feito. A reforma sobre o sistema binominal encaminhada no segundo mandato de Michelle Bachelet fez ruir o último caterpilar erigido pela ditadura chilena, colocando um ponto final em um processo de transição que vem se desenrolando há mais de vinte anos; mesmo que, como apontado por Francisco Zúñiga Urbina, ainda exista um largo espaço para se avançar no que tange aos direitos humanos e aos direitos individuais. É importante ainda ressaltar que a marcha tocada pelo estado chileno para dismantelar os empecilhos construídos pela ditadura para a realização de uma transição plena só foi possível através da edificação de um projeto comum, suportado tanto pela Concertación quanto pela Alianza. Um projeto que colocasse essa transição como o principal objetivo do país no médio

e longo prazo e que fosse capaz de superar diferenças partidárias para, como disse Waissbulth, “transformar a confrontação em consenso”.

Referências

AGGIO, Alberto. O Chile de Lagos: O Desafio de um Novo Curso Democrático. *Estudos de Sociologia*, 2000, (São Paulo) Araraquara, v. 9, n.5, p. 77-88.

ALTMAN, David. Continuidades, cambios, y desafíos democráticos em Chile (2006-2009). *Colombia Internacional* 64, 2006, jul – dic, pp. 12 – 33.

AVENDAÑO PAVEZ, Octavio Alejandro. Las reformas políticas en el gobierno de Sebastián Piñera: Chile, 2010-2013. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, v. 58, n. 218, p. 167-191, agosto 2013. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182013000200009&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 11 nov. 2016.

CANDIA, Gonzalo Falcón. Reforma Constitucional 2005: El poder busca más poder. Pontificia Universidad Católica de Chile, s/f. Disponível online em: http://www.derecho.uchile.cl/jornadasdp/archivos/Gonzalo%20Candia_Reforma%20constitucional%202005.pdf Acesso em 06/11/2015).

CARRILLO NIETO, Juan José. El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevista a Tomás Moulián. **Perf. latinoam.** México, v. 18, n. 35, p. 145-155, jun. 2010. Disponível online em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532010000100006&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 11 nov. 2016.

CHILE. Ley número 18.603, “Aprueba la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos”. Publicada no Diário Oficial nº 32.729, em 23 de Março de 1987.

CHILE. Ley número 18.825, “Modifica la Constitución Política de la República de Chile”. Publicada no Diário Oficial em 17 de Agosto de 1989.

CHILE. Ley número 19.005, “Modifica la Constitución Política de la República”. Publicada no Diário Oficial em 01 de Abril 1991.

CHILE. Ley número 19.097, “Modifica la Constitución Política de la República em matéria de gobiernos regionales y administración comunal”. Publicada no Diário Oficial em 12 de Nov. 1991.

CHILE. Ley número 19.295, “Modifica artículo 25 de la Constitución Política de la República”. Publicada no Diário Oficial em 04 de Março 1994.

CHILE. Ley número 19.884, “Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral”. Publicada no Diário Oficial em 05 de Agosto 2003.

CHILE. Ley número 20.050, “Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución de la República”. Publicada no Diário Oficial em 26 de Agosto de 2005.

CHILE. Ley número 20.568, “Regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones”. Publicada no Diário Oficial em 31 de Janeiro de 2012.

CHILE. Ley número 20.640, “Establece el sistema de elecciones primarias para la nominación de candidatos a presidente de la república, parlamentarios y alcaldes”. Publicada no Diário Oficial em 29 de Novembro de 2012.

CHILE. Ley número 20.840, “Substituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional incluso y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”. Publicada no Diário Oficial em 05 de Maio de 2015.

CORLAVÁN, Alejandro. Sistema Binominal: un Desincentivo a la Participación Electoral. *Claves de Políticas Públicas*, nº 6, Jan. 2012.

FUENTES, Claudio. Financiación de partidos políticos en Chile. In: **GUTIERREZ,** Pablo y **ZOVATTO,** Daniel (org.) Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma, de México. Cidade do México, 2011, pp. 135-84.

GARRETÓN, Manuel A.; **GARRETÓN,** Roberto. La democracia incompleta em Chile: La realidad tras los rankings internacionales. *Revista de Ciencia Política*, v. 30, nº 1, 2010, pp. 115-148, Santiago de Chile.

GODOY ARCAYA, Oscar. La transición chilena a la democracia: pactada. *Estudios Públicos*, 2009, núm. 74, Santiago de Chile.

GREZ, Hidalgo (2013); El legado neoliberal de la Constitución de 1980. Disponível em: <<http://rufianrevista.org/portfolio/el-legado-neoliberal-de-la-constitucion-de-1980>> Acesso em 11 nov. 2016.

HUNEEUS, Carlos. Poder y responsabilidades compartidos: El régimen 'de' Pinochet. *Revista Mensaje*, 1999, nº 478, Santiago.

LINZ, Juan J. E **STEPAN**, Alfred. A transição e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARTINS, Renato. Chile: a democracia e os limites do consenso. *Lua Nova* [online], 2000, n.49, pp. 65-85.

MOULIAN, Tomás. Limitaciones de la transición a la democracia en Chile. *En Proposiciones*, 1994, Vol.25. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

MUÑOZ, Fernando. Chile: La constitución neoliberal. Publicado em 30/06/2013, e acessado em 11/11/2016. Disponível em <<http://www.sinpermiso.info/textos/chile-la-constitucin-neoliberal>>. Acessado em 11 nov. 2016

NEGRETTO, Gabriel. Processos constituintes y refundación democrática. El caso de Chile em perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política*, v. 35, nº 1, 2015, pp. 201-215, Santiago de Chile.

NAVIA, Patricio. Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad, In: **STEFONI**, Carolina(ed.), *Chile 2003–2004: Los nuevos escenarios (inter)nacionales*. Santiago: FLACSO, 2004, pp. 177-93.

NAVIA, Patricio; **DEL POZO QUEVEDO**, Belén. Los efectos de la voluntariedad del voto y de la inscripción automática en Chile. *Estudios Públicos*, nº 127, pp. 161-191, inverno de 2012.

OLVARRÍA, Margot. Protected Neoliberalism: Perverse Institutionalization and the Crisis of Representation in Postdictatorship Chile. *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 6, Chile since 1990: The Contradictions of Neoliberal Democratization, Part 2 (Nov., 2003), pp. 10-38

PASTOR, Daniel. Origins of the chilean binominal election system. *Revista de Ciencia Política*, 2004, vol.24, no.1, p.38-57, Santiago.

PINOCHET, Augusto. Discurso de Chacarillas. Santiago, 9 de Julho de 1977. Discurso de Augusto Pinochet nas Colinas de Chacarillas em comemoração ao dia da Juventude. Acessado em 24/04/2014 e disponível online em: http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Chacarillas

SIABELIS, Peter M.. Encalves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciência Política*, 2000, v. 29, nº 1, p. 3-21.

VALENZUELA, J. Samuel. La Constitución de 1980 y el inicio de la redemocratización em Chile. Kellogg Institute, *Working papers* #242, 1997, South Bend, IN: University of Notre Dame.

WAISSBLUTH, Mario. De la confrontación al consenso: la reforma del Estado en Chile 1990-2005. *Public*, 2006, N° 08, Barcelona.

ZÚÑIGA URBINA, Francisco. Vieja-Nova Constitución. *Estudios Constitucionales*, 2007, ano 5, núm. 1, pp. 349-370.

FILMOGRAFIA

BATALHA do Chile, A (Parte 1: A Insurreição da Burguesia) – Cuba/Chile/França/Venezuela, 1975. De Patricio Guzmán. Duração: 97 minutos. Distribuição: Videofilmes.

BATALHA do Chile, A (Parte 2: O Golpe de Estado) – Cuba/Chile/França/Venezuela, 1977. De Patricio Guzmán. Duração: 99 minutos. Distribuição: Videofilmes.

BATALHA do Chile, A (Parte 3: O Poder Popular) – Cuba/Chile/França/Venezuela, 1979. De Patricio Guzmán. Duração: 80 minutos. Distribuição: Videofilmes.

CHOVE sobre Santiago – Bulgária/França, 1976. De Helvio Soto. Duração: 112 minutos. Distribuição: Look Vídeo.

NO - Chile/EUA/França/México, 2012. De: Pablo Larraín. Duração: 118 minutos. Distribuição: Sony Pictures Home Entertainment (EUA)

Recebido em: 30/03/2017
Aprovado em: 13/01/2018