

dossiê

A participação dos povos indígenas no processo de elaboração de uma Constituição para o Chile (2022): uma releitura da identidade do sujeito constituinte

The participation of indigenous people throughout the process of drafting a Constitution for Chile (2022): a reinterpretation of the constituent people

Antonio Diogo Oliveira Herculano¹

¹Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: diogo.oliveiraherculano@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6877-4860>.

Submetido em 03/10/2022.

Aceito em 30/11/2022.

Como citar este trabalho

OLIVEIRA HERCULANO, Antonio Diogo. A participação dos povos indígenas no processo de elaboração de uma Constituição para o Chile (2022): uma releitura da identidade do sujeito constituinte. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília, p. 389-406.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 9 | n. 1 | jan./jun. 2023 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A participação dos povos indígenas no processo de elaboração de uma Constituição para o Chile (2022): uma releitura da identidade do sujeito constituinte

Resumo

Como parte de um monólogo civilizacional, o Chile reproduziu uma fórmula de particular interesse ao longo de toda sua história: embora composto por diversos povos, o Estado-nação constituiu-se sem jamais reconhecer tais sujeitos como partes de sua identidade. Entre idas e vindas, a perpetuação de tal postura institucional contribuiu para que, recentemente, os povos indígenas participassem da deflagração de um processo constituinte instituído com a finalidade de superar profundas cicatrizes sociais. Neste contexto, este artigo tem como objetivo refletir a respeito da identidade do sujeito constituinte responsável pela elaboração de uma proposta de Constituição para o Chile a partir da participação, dos povos indígenas, no órgão responsável por sua redação, e nas implicações de tal medida para uma nova conceptualização do poder político chileno responsável por levar a cabo tal processo – o(s) Povo(s).

Palavras-chave

Processo Constituinte Chileno; Povos Indígenas; Novo Constitucionalismo Latino-americano.

Abstract

As part of a civilizational monologue, throughout its history, Chile has reproduced a formula of particular interest: although composed of several peoples, the nation-state has constituted itself without ever recognizing such actors as parts of its own identity. Between comings and goings, the perpetuation of such institutional posture has contributed to the recent participation of indigenous peoples in the outbreak of a constituent process settled with the purpose of overcoming deep social scars. In this context, this article aims to reflect upon the identity of the constituent actor responsible for drafting a project of Constitution for Chile based on the participation of indigenous peoples in the institution responsible for its writing and the consequences of such participation for a new perception of a Chilean political power accountable for conducting the process – the People(s).

Keywords

Chilean constitution-making process; Indigenous peoples; New Latin American Constitutionalism.

Introdução

No âmbito de investigação da matéria social, a preocupação metodológica do pesquisador quanto a utilização de conceitos e de seus múltiplos significados assume especial relevância em virtude da elevada mutabilidade a qual está subordinado o vocabulário das ciências sociais.

Quer seja em virtude da realidade histórica na qual encontram-se inseridos, do espaço do qual surgem como objetos de investigação, ou, de igual maneira, do feixe

de personalíssimas impressões dirigido pelo observador ao seu objeto de estudo e análise, não raras vezes diferentes conceitos caros as ciências sociais assumem e intercambiam diferentes significações, posto que, como delinea Stolleis, guardam, em si, “a rica carga do tempo” (2021, p. 29).

Por esta razão, diferentemente do que sucede ao cientista da natureza no âmbito de suas investigações¹, impõe-se ao investigador do fenômeno social a rigorosa tarefa de, mediante a aplicação de determinadas técnicas de observação, abordar o seu objeto de análise atendendo à apurada utilização do vocabulário que lhe faz jus manusear – tarefa esta que se confunde com a própria origem e aplicação do método científico no estudo da matéria social aplicada².

Muito embora tal compromisso, de natureza semântica e científica, tenha sido gradualmente incorporado no escopo da investigação social, por outro lado, nem sempre o mesmo encontrou correspondência na *práxis* política e jurídica – em especial, na fundação e caracterização dos estados latino-americanos que emergiram com o fim do período de domínio colonial.

Por intermédio da adoção de políticas igualitárias, durante o surgimento dos estados latino-americanos, os conceitos desempenharam funções amiúde identificadas como favoráveis a um registro eminentemente ficcional do poder: longe de procurar designar e compreender, na tessitura jurídica dos estados recém-instituídos, o ambiente diversificado de suas sociedades, os textos constitucionais que viriam a surgir ao longo dos séculos subtraíram de suas linhas quaisquer empreendimentos direcionados a reconhecer o choque cultural e civilizacional das sociedades latino-americanas e o potencial transformador que deste conflito poderia advir (RIVERA CUSICANQUI, 2010, p. 19-20).

Considerando a pertinência das discussões acima apresentadas, por meio de uma revisão bibliográfica, o presente trabalho de investigação possui como propósito refletir a respeito da identidade e da caracterização do sujeito constituinte responsável pela elaboração de uma proposta de Constituição para o Chile (2022) a partir da inédita participação de novos atores políticos na composição do órgão responsável por sua redação, a Convenção Constitucional, e das implicações de tal

- ¹ Como expõe Bonavides: “Mas se o oxigênio, o enxofre e o hidrogênio “se comportam da mesma maneira na Europa, na Austrália ou em Sírius”, se qualquer mudança na composição do elemento químico encontra no cientista condições fáceis e seguras de exame e esclarecimento, o mesmo não se dá com o fenômeno social e político” (2010, p. 38-39).
- ² É célebre a anedota de Frédéric Bastiat, elaborada no bojo de seu provocativo texto, *L'État*, através do qual, antes de iniciar sua investigação sobre a figura do Estado, propõe: « Je voudrais qu'on fondât un prix, non de cinq cents francs, mais d'un million, avec couronnes, croix et rubans, en faveur de celui qui donnerait une bonne, simple et intelligible définition de ce mot : l'État. Quel immense service ne rendrait-il pas à la société ! L'État ! Qu'est- ce ? où est- il ? que fait- il ? que devrait- il faire ? » (BASTIAT, 1997, p. 186).

medida para uma nova conceptualização do poder político do Estado chileno e do sujeito responsável por sua própria titularidade – o(s) Povo(s).

Para tanto, em um primeiro momento, examinam-se os elementos que subsidiaram a reserva e garantia de assentos aos povos indígenas no âmbito da Convenção Constitucional à luz de uma breve revisão das recentes relações entre estes povos e suas reivindicações para com o Estado do Chile. Nesta primeira parte, trabalha-se com a hipótese de que, em virtude do estabelecimento e manutenção de um discurso político de desconsideração do Estado chileno para com as históricas demandas dos povos indígenas, as reivindicações por direitos civis e uma maior participação destes povos na vida política, ao lado das demais demandas expressadas por outros setores da sociedade chilena, traduziram-se na adoção de recentes medidas direcionadas à uma superação institucional da crise de legitimidade do Estado, as quais culminaram no processo de redação da proposta de uma nova Constituição para o Chile.

Em oposição a um contexto sócio-histórico de invisibilização de substancial parcela da população chilena, em um segundo momento, examina-se a contribuição dos povos indígenas na caracterização do poder constituinte a partir da introdução, nos regulamentos responsáveis por sistematizar o trabalho da Convenção, de princípios e elementos designativos que procuram evidenciar o papel e a condição de tais atores políticos ao longo do processo de elaboração da proposta normativa.

Na última parte desta investigação, prospectivamente, considera-se a experiência do processo constituinte chileno a partir de sua repercussão em um devir do poder político. Deste modo, apesar de rejeitada a proposta de Constituição, entende-se que a participação dos povos indígenas na Convenção Constitucional não esgotou sua capacidade inovadora no âmbito da reconfiguração do poder constituinte: ao destacar que uma tal participação possui o condão de definir o grau de legitimidade democrática de normas jurídicas que subordinam a toda população, os povos indígenas inserem-se na dinâmica institucional da sociedade chilena enquanto agentes de transformação social, política e cultural, cuja permanência, em grande medida, dependerá da vigilância aos direitos e garantias conquistados ao longo deste processo.

1 A via institucional de uma “folha em branco” para o estabelecimento de novas relações

No bojo de uma profunda insatisfação com os rumos do país, o Chile presenciou, recentemente, a realização de inúmeras mobilizações sociais por parte de expressiva parcela de sua população. Iniciada pela classe dos estudantes universitários de Santiago do Chile, a convulsão cívica teve como origem a irresignação contra o aumento das tarifas do serviço de metrô na capital chilena e rapidamente despertou a atenção de demais camadas da população para discussões outras que, mantidas

como latentes ao longo dos anos pela classe política, encontraram no *estallido social* uma oportunidade de reemergirem à debate.

Como sintoma de um patente mal-estar que perpassa parte substancial da estrutura institucional da vida política chilena, contudo, o que aparentemente iniciou-se de maneira espontânea por parte dos estudantes evidenciou uma série de crises e contradições que acompanham o Chile ao longo de sua história³.

Em suas mais recentes exposições, as crises encontram diversas dimensões. No âmbito de participação cidadã nos processos eleitorais, o Chile assiste a uma gradativa deterioração da presença de sua população nos mais variados pleitos realizados ao longo dos anos, fratura exposta, sobretudo, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 20.568, que ao substituir a modalidade do voto compulsório pelo voluntário, aprofundou a distância entre o cidadão e o processo eleitoral para cifras jamais registradas desde o retorno às eleições democráticas.

Sob a égide do voto compulsório, período compreendido entre os anos de 1989 e 2012, as eleições realizadas no Chile mantiveram uma porcentagem nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) de participação eleitoral da população votante. Por outro lado, a partir do ano de 2012, ano de implementação da voluntariedade do voto, por exceção de tão somente duas específicas ocasiões – notadamente, do Plebiscito Nacional de 2020, convocado com o objetivo de consultar a população sobre o interesse de iniciar-se um processo constituinte e dispor sobre a forma de seu órgão redator, e do segundo turno das eleições presidenciais do ano de 2021 –, as cifras jamais alcançaram ou superaram o patamar de 50% (cinquenta por cento) de participação dos eleitores⁴.

Estreitamente íntima ao decréscimo de participação eleitoral da cidadania, a falta de identificação do eleitor chileno para com os partidos políticos e seus candidatos evidencia um novo fator que implica na escassez de legitimidade e representação política genuína, circunstância esta que afeta igualmente os poderes legislativo e executivo do país. Como indica Morales Quiroga (2020, p. 13-18), os partidos políticos tradicionais enfrentam uma considerável redução de sua capacidade de adesão aos eleitores chilenos, condição que se verifica ante o crescimento do número de partidos políticos no país e, sobretudo, do relativo êxito que candidaturas independentes obtiveram nas últimas eleições celebradas – em especial, no pleito celebrado para eleger os integrantes do órgão responsável pela redação do projeto

³ A envergadura do *estallido social* e de suas variadas reivindicações traduzem-se no mote que, recorrendo à história da república chilena, procura localizar a gênese de seu mal-estar: *no son treinta pesos; son treinta años*. Para determinadas camadas da sociedade, no entanto, propõe-se que a origem de certas reivindicações, de caráter ainda supérstites, encontram-se ainda mais atrás na história: *no son treinta años, son quinientos*. (ALVARADO LINCOPI, 2020, p. 97)

⁴ Dados coletados e disponíveis em: <https://historico.servel.cl/>. Acesso em: 18 jul. 2022.

da nova Constituição, ocasião através da qual os candidatos independentes alcançaram o equivalente a quase um terço dos assentos da Convenção Constitucional -, candidaturas compostas, em sua grande maioria, por indivíduos distantes da militância partidária e mais próximos aos movimentos sociais emergentes dos últimos anos (HEISS, 2021).

Mais sensíveis, embora não menos importantes, as dimensões das crises perpassam por outras instituições de estado e assumem reverberação significativa no mal-estar. Envolvendo uma série de recentes escândalos, dentre os quais menciona-se a controversa atuação na repressão dos protestos sociais realizados ao longo das última décadas, bem como, no âmbito do conflito do Estado chileno com o povo Mapuche, o assassinato de Camilo Catrillanca⁵ e a deflagração da *Operación Huracán*⁶, os *Carabineros de Chile* contribuem para o crescente desafeto que se estabelece no país, desempenhando, enquanto instituição responsável pela segurança pública, a parte que lhes cabe na arquitetura da crise institucional – qual seja, a manutenção da oposição entre Estado e população a partir da ostensiva repressão policial (DE SOUSA SANTOS, 2010, p. 55-56).

Ainda que não tenham inaugurado a série de manifestações sociais que impulsionou o início de mudanças, os povos indígenas fizeram-se ativamente presentes durante o período de mobilização cívica do *estallido social* em torno de demandas que, em maior ou menor medida, procuram pôr termo à política de negação e invisibilização institucional por parte do Estado chileno. Como assinala Namuncura,

Para sus respectivas siete constituciones a partir de 1833, los pueblos indígenas sencillamente no existen: ni como indios, ni como poblaciones, ni como nativos, ni como bárbaros, ni como indígenas no civilizados. No están, simplemente. No existen. Y he aquí la mayor soberbia de nuestra construcción como Estado y como nación: la indiferencia absoluta con sus pueblos originarios. (2016, p 38).

Sob a pretensa fórmula de sujeitos de direito, os povos indígenas que, desde antes da consolidação do território, já habitavam o espaço territorial hoje compreendido

⁵ Camilo Catrillanca, jovem liderança mapuche, foi assassinado em 2018 em uma contraditória operação coordenada pelos *Carabineros de Chile* na comunidade de Temucuiçui.

⁶ Cuida-se de uma investigação policial levada a cabo pelos *Carabineros de Chile* em que, mediante a utilização de uma série de irregularidades que envolvem desde a produção e manipulação de provas falsificadas por parte de membros da própria instituição à violação da cadeia de custódia, oito comuneiros mapuche foram detidos e acusados de associação ilícita terrorista - dentre eles, Héctor Llaitul, líder da organização *Coordinadora Arauco-Malleco (CAM)* -, detenções posteriormente revogadas pela Corte Suprema do Chile ante a inexistência de motivos que justificassem tais atos. Sobre o caso em questão, cfr. VIOLLIER BONVIN, Pablo; ORTEGA ROMO, Valeria. Cuando el Estado hackea: el caso de Operación Huracán. Revista chilena de derecho y tecnología, v. 8, n. 2, p. 83-110, 2019.

como pertencente ao Chile, tiveram desconsideradas suas designações e identidades, e, despojados de suas terras, conferiu-lhes o direito estatal a violenta condição de não-existência proveniente da assimilação à nação-cívica chilena.

Transcorridos mais de dois séculos de tradição republicana, dentre a vigência dos regulamentos institucionais da recém-instituída República do Chile e de suas posteriores constituições, a condição dos povos indígenas pouco se alterou. Em que pese a elevada população indígena do país⁷, o reconhecimento destes povos ficou circunscrito ao disposto na Lei n.º 19.253, denominada de *Ley Indígena* e complementada, posteriormente, por leis esparsas e pela tardia adoção da Convenção n.º 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, que, somente ratificada pelo Chile em 2008, encontrou franca resistência por parte dos setores políticos e do poder judiciário chileno em seu cumprimento (CONTESSÉ; LOVERA, 2011).

No âmbito regional, a relutância do Chile em reconhecer constitucionalmente os povos indígenas não encontra notáveis semelhanças em constituições de países da América do sul editadas em períodos anteriores à época da entrada em vigor da Constituição de 1980 ou mesmo posteriormente: por exceção das constituições do Uruguai (1967)⁸ e do Suriname (1987)⁹, todas as demais constituições sul-americanas vigentes reconhecem os povos indígenas e a diversidade cultural dos estados e, em maior ou menor medida, dispõem sobre a garantia de seus direitos e demais disposições necessárias à sua consecução¹⁰.

Em um círculo vicioso, a postura institucional de não-reconhecimento dos povos indígenas contribuiu para a solidificação de uma sub-cidadania no Chile. Ao não caracterizar-se em preocupação constitucional, a condição adífora dos povos indígenas perpetuou-se através da produção de profundas formas de exclusão,

⁷ De acordo com dados do Censo realizado em 2017 pelo *Instituto Nacional de Estadísticas* (2017), 12,8% da população do Chile considera-se como pertencente a um dos povos originários que habitam o seu território, posicionando o Chile, assim, como um dos países da região cuja presença indígena se mostra, proporcionalmente, como mais significativa em relação à sua população total.

⁸ A postura do Uruguai em relação ao reconhecimento dos povos indígenas esbarra no posicionamento institucional do estado de que, uma vez existentes, não mais subsistem povos indígenas habitando o território uruguaio. Sobre a suposta homogeneidade social e cultural do Uruguai, cfr. MAZZ, José. *Sangre indígena en Uruguay. Memoria y ciudadanía post nacionales*. Athenea Digital. *Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 18, núm. 1, pp. 181-201, 2018.

⁹ Apesar de uma vasta população indígena, o Suriname jamais reconheceu os povos indígenas que atualmente habitam o seu território. Em virtude do esforço conjunto de organizações indígenas do país, discussões em torno de avanços legislativos direcionados a tal medida iniciaram-se no ano de 2020, sem que, todavia, tenha havido qualquer progresso efetivo para além de discussões iniciais (IWGIA, 2022, p. 478-480).

¹⁰ Sobre o reconhecimento dos povos indígenas e de seus direitos em constituições das Américas, recomenda-se cfr. YRIGOYEN, Raquel Fajardo. *El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización*. In: GARAVITO, César Rodríguez (org.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

perpassando pela elevada taxa de pobreza em regiões tradicionalmente habitadas por povos indígenas e pela crescente discriminação que governos e autoridades públicas dispensam à reivindicação destes povos e de suas lideranças por direitos e participação na vida pública (AYLWIN, 2021, p. 10-11).

Na medida em que expôs o mal-estar latente e comprometeu as estruturas do ordenamento jurídico-institucional, assim como da classe política (NAMUNCURA, 2020, p. 118), o *estallido social* representou, portanto, um momento único de possibilidades para os diversos povos originários que habitam o território chileno. Enquanto parte atuante da convulsão cívica, ao lado dos demais atores políticos, os povos indígenas contribuíram sobremaneira para que saídas institucionais e urgentes à grave crise política e social do país fossem adotadas. Desta maneira, ainda que inicialmente não previstas em seu conteúdo, a subscrição do *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución*¹¹, documento firmado por significativa parcela dos partidos políticos, de oposição e de apoio ao governo do então presidente Sebastian Piñera, que identificara na deflagração de um processo constituinte o meio através do qual encontrar-se-iam alternativas, pavimentou o caminho para que medidas legislativas resguardassem a participação dos povos indígenas em um eventual processo de redação de um novo texto constitucional.

À subscrição do acordo seguiram-se intensos debates parlamentares em torno de tal questão: entre a manifesta relutância de setores da direita chilena, que se recusavam a modificar os termos do acordo alcançado para prever a reserva de assentos aos povos indígenas no órgão redator da nova Constituição¹², e a forte pressão criada pelas manifestações sociais, pugnando para que tal medida fosse adotada como critério de composição do órgão, em aproximadamente dois meses após o Plebiscito Nacional de 2020, cujo resultado aprovara o início de um processo constituinte, fora promulgada a Lei n.º 21.298, reservando 17 (dezesete) assentos da Convenção Constitucional a fim de garantir a representação e participação dos 10 (dez) povos indígenas reconhecidos pela Lei n.º 19.253 na seguinte proporção: 07 (sete) assentos para o povo Mapuche; 02 (dois) assentos para o povo Aimara; 01 (um) assento para o povo Rapa Nui; 01 (um) assento para o povo Quechua; 01 (um) assento para o povo Lican Antay; 01 (um) assento para o povo Diaguita; 01 (um) assento para o povo Colla; 01 (um) assento para o povo Kawashkar; 01 (um) assento para o povo Yagán; bem como 01 (um) assento para o povo Chango¹³.

¹¹ Em sua integralidade, o *Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución* encontra-se disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/76280/1/Acuerdo_por_la_Paz.pdf.

¹² Como alerta Namuncura (2020, p. 118), sob a mesma condição encontrava-se a proposta relativa à paridade de gênero do órgão redator.

¹³ Porquanto ainda encontra-se em processo de reconhecimento formal, e apesar de disposições do projeto rechaçado de Constituição que contribuem neste sentido – notadamente, de seu artigo

A partir de uma folha em branco, consubstanciando o horizonte que permite imaginar um processo constituinte de caráter participativo, paritário e democrático, e de uma colorida e plural Convenção Constitucional, composta por distintos estratos populares da sociedade chilena, desta forma iniciara-se o projeto de redação de uma nova Constituição para o Chile.

2 O sujeito constituinte chileno

Em período ligeiramente anterior do que na maior parte do mundo, o processo de independência dos Estados latino-americanos arregimentou as estruturas bases das comunidades nacionais que, institucional e indissociavelmente, viriam a acompanhar tais figuras ao longo dos séculos.

Diferentemente do que sucedeu com o surgimento dos Estados, irremediavelmente envolto em iniciativas que objetivavam pôr um fim ao período de dominação colonial dos impérios europeus, a relativa prosperidade das nações latino-americanas encontra-se diluída em narrativas ufanas e subjetivamente construídas que localizam em uma suposta homogeneidade cultural do indivíduo nacional o elo que atribuiria origem e fundamento aos modernos Estados-nações.

Se tais narrativas colaboraram para o êxito e manutenção das nações-cívicas enquanto entidades que profunda e animicamente associam o indivíduo à figura do Estado, a gênese de tais comunidades políticas, assim como de suas debilidades, perpassa pelo papel desempenhado por sujeitos históricos que influenciaram a formação de ditas comunidades imaginadas no seio de estados recém-instituídos.

Para além da responsabilidade dos impérios europeus, que contribuíram para a erosão do domínio colonial ao enrijecerem seus controles sobre as colônias da região, e pela relevância alcançada pelos ideais do Iluminismo por toda a América, elementar para a disseminação da forma de governo republicana, o surgimento das entidades nacionais encontra igual origem na emergente comunidade *criolla* que se estabeleceu nas colônias e deu início aos processos de independência:

Ainda que tivesse nascido na primeira semana depois da migração do pai, o acidente do nascimento na América destinava-o à subordinação – ainda que, em termos de língua, religião, origem familiar, ou maneiras, fosse praticamente indistinguível de um espanhol nascido na Espanha. (...) nascido na América, não podia ser um verdadeiro espanhol; *ergo*, nascido na Espanha, o *peninsular* não podia ser um verdadeiro americano. (ANDERSON, 1989, p. 68).

5º, 2 (2022) –, o povo austral Selk'nam não obteve reserva de assentos no âmbito da Convenção Constitucional.

À fatalidade do local de nascimento, enquanto fator determinante para a germinação de uma identidade comum entre certa categoria de indivíduos, cada vez maior em termos populacionais, mas ainda assim inferior a grande parte da população, acrescentara-se a consciência a respeito da extensão territorial das respectivas entidades administrativas então existentes nas colônias. Nota-se que, embora sob um domínio comum a todas, de cada uma das colônias espanholas, inicialmente subdivididas de maneira fortuita para depois adquirirem características geográficas, políticas e econômicas que distinguiam-nas umas das outras, surgiram inúmeros estados independentes que semelhantemente reproduziam os limites territoriais estabelecidos durante o período colonial sob a regra do *Uti Possidetis*.

Enquanto tais fatores desempenharam importante significância na formação de comunidades políticas na América espanhola; sucedendo, de maneira similar, no contexto brasileiro, a não-participação dos indivíduos que foram deixados de lado em tal processo aponta para as diversas fragilidades que subjazem a construção social e política das identidades nacionais latino-americanas. Com efeito, os indivíduos que arrogaram-se como detentores do poder estatal, e, nesta medida, como representantes de uma pretensa nacionalidade em vias de desenvolvimento, o fizeram a despeito de uma considerável e majoritária população indígena nos territórios, excluída de qualquer participação política, consubstanciando o que Quijano sintetiza como um renitente desencontro entre nação, identidade e democracia (2006, p. 59), dando origem a Estados que, apesar de independentes do poder colonial, reproduziam por sobre populações marginalizadas suas coloniais e semelhantes estruturas de poder.

No Chile do século XIX, o desencontro dos elementos acima indicados iniciou-se em distintos períodos de formação territorial e nacional que surgiram com a política expansionista do Estado. Ao sul dos limites constituídos pelo Estado chileno como parte de seu território, uma vez trespassado o Bio Bío, histórica e consolidada fronteira fluvial que por séculos impedira os colonos espanhóis de avançarem para o território Mapuche¹⁴, iniciara-se o processo de submissão dos povos indígenas e da integração de seus territórios à República do Chile. Ao norte, como resultado da Guerra do Pacífico, a ocupação definitiva de territórios pertencentes aos povos Aimara, Atacamenho e Quechua se deu por intermédio das respectivas anexações que se seguiram à conquista. Por fim, somando-se aos episódios relatados, com a incorporação de Rapa Nui ao território chileno, e das campanhas e genocídios efetuados na região austral do continente, ao término do século instalara-se definitivamente a interna aporia do Estado-nação latino-americano no Chile:

¹⁴ Como relata Álvez: “(...) Wallmapu era un territorio en el cual el Imperio español no tenía injerencia, no tenía incidencia, tanto era así que durante mucho tiempo había que pedirle una especie de pasaporte a los *longkos* mapuche para poder ir al sur del Bío Bío.” (2020, p. 315).

(...) el nuevo Estado independiente en esta América (Latina), no emergía como un moderno Estado-nación: no era nacional respecto de la inmensa mayoría de la población y no era democrático, no estaba fundado en, ni representaba, ninguna efectiva ciudadanía mayoritaria. Era una ceñida expresión de la colonialidad del poder. (QUIJANO, 2006, p. 58).

Nesta medida, o estabelecimento de um órgão que, enquanto representativo do poder constituinte chileno, garantiu a participação dos povos indígenas em sua composição, surgiu com o singular compromisso de, pela primeira vez na história do país, iniciar o processo de redação de uma carta constitucional que superasse profundas contradições internas ao Estado-nação chileno.

Desde o início de seu funcionamento, com a simbólica eleição da convencional mapuche Elisa Loncón Antileo para o primeiro mandato presidencial do órgão, a Convenção Constitucional procurou estabelecer parâmetros regulamentares que respeitassem e incorporassem, ao longo de todo o seu funcionamento, normas e elementos designativos característicos dos povos indígenas. Desta maneira, constituíram-se como princípios reitores do Regulamento Geral da Convenção Constitucional a plurinacionalidade e a interculturalidade, assim como, dentre outros, a proibição da discriminação, o plurilinguismo, a atuação dos povos indígenas ao longo de todo o processo constituinte mediante mecanismos de consulta e participação e o pluralismo enquanto fator representativo da diversidade e de seu valor edificante para a formação da sociedade¹⁵.

A estreita relação entre democracia e poder constituinte, relacionada a caracterização do sujeito responsável por constituir uma nova ordem jurídico-política para o Estado do Chile¹⁶, serviu de substrato para o estabelecimento dos dois primeiros princípios assinalados. Em se tratando da plurinacionalidade, o seu estabelecimento se deu com o fito de reconhecer a garantia destes povos de livremente participarem da reconstrução do Estado enquanto nações originárias e pré-existentes à sua própria fundação, que compartilham de vínculos históricos,

¹⁵ Transversais ao Regulamento Geral da Convenção Constitucional (2022), enquanto princípios reitores, encontram-se elencados ao longo de todo o artigo 3º do documento.

¹⁶ Em termos semânticos, a indissociabilidade entre democracia e poder constituinte se manifesta através do termo *cōnstituēre*, que, de acordo com Kalyvas (2005, p. 112), "(...) denota el acto de fundar juntos, fundar en concierto o crear conjuntamente. Por esta razón, también era usada en latín para designar, en el vocabulario económico de las relaciones de intercambio, un acuerdo con otro o con algo, un acuerdo entre una pluralidad de actores. Así, contrario al paradigma del mandato soberano (...), el poder constituyente apunta a los atributos colectivos, intersubjetivos e impersonales de la soberanía, como su dimensión pública y cooperativa."

culturais, religiosos, idiomáticos e territoriais que as diferenciam no interior de um quadro institucional comum¹⁷.

Ao comparar-se regionalmente, tal caracterização do sujeito constituinte chileno resulta de particular interesse. Diferentemente do que sucedeu nos processos constituintes do Equador (2007-2008) e da Bolívia (2006-2009), cujas experiências culminaram na edição de constituições plurinacionais, a experiência da Convenção Constitucional do Chile procurou superar algumas das dificuldades que ocorreram em ambas as experiências anteriores. Apesar dos textos alcançados no âmbito dos processos constituintes de Equador e Bolívia, profundamente impactantes nos discursos e práticas dos povos indígenas da região na medida em que inauguram uma nova fase do constitucionalismo latino-americano (YRIGOYEN, 2011), em ditos momentos constituintes, a contribuição dos povos indígenas se viu mediada por formas tradicionais de participação e eleição dos constituintes (DE SOUSA SANTOS, 2010, p. 73; MONCAYO, 2013, p. 152-155), alcançando resultados que, não obstante significativos do ponto de vista normativo, não brindaram efetiva participação e autonomia aos povos indígenas durante o processo de composição dos órgãos redatores¹⁸.

Em se tratando do processo constituinte do Chile, embora inicialmente não designado como tal, a plurinacionalidade estampou sua marca com a edição da Lei n.º 21.298 e a eleição dos 17 (dezesete) representantes dos povos e nações indígenas do Chile no âmbito da Convenção Constitucional, passando por suas respectivas atuações em todas as comissões temáticas do órgão redator¹⁹, e também pela criação e funcionamento da comissão *Derecho de los Pueblos Indígenas y Plurinacionalidad*, responsável por mobilizar a colaboração e deliberação da população indígena ao longo de todo o processo mediante mecanismos de

¹⁷ Como indica Rodríguez (2013, p. 57), a categoria da nacionalidade indígena, a um só tempo, se opõe à imagem racializada do “incivilizado” indígena e à noção igualmente indesejada e essencializante do “étnico”.

¹⁸ Ao menos no caso boliviano, como indicam Estupiñán-Achury e Rosso-Gauta (2022, p. 64-65), tal não significa que a participação da população indígena não encontrou eco na composição do órgão redator da Constituição da Bolívia (2009): em grande medida viabilizada por uma majoritária população indígena do país, mobilizadora do início do processo constituinte, cerca de 35% (trinta e cinco por cento) da Assembleia Constituinte boliviana foi composta por representantes indígenas que, em pé de igualdade, concorreram para o preenchimento dos assentos do órgão com os demais candidatos.

¹⁹ Cuidam-se de 07 (sete) comissões temáticas que trataram a respeito dos seguintes temas: *Sistema Político, Poder Legislativo y Sistema Electoral; Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía; Forma de Estado, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal; Derechos Fundamentales; Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico; Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional; e Sistemas de Conocimiento, Ciencia y Tecnología, Cultura, Arte y Patrimonio.*

participação e consulta elaborados com o propósito de facilitar o recolhimento de propostas de normas e recomendações relacionadas aos seus direitos e garantias²⁰.

Enquanto princípio, portanto, a plurinacionalidade estabeleceu-se no processo constituinte com o objetivo de conferir maior legitimidade ao trabalho da Convenção Constitucional mediante uma direta, autônoma e livre participação dos povos e nações indígenas na deliberação do órgão constituinte.

Indo para além de um mero reconhecimento da diversidade cultural, igualmente considerada como princípio motriz do trabalho da Convenção e de suas comissões, a interculturalidade fez-se constantemente presente durante o processo de redação do projeto de Constituição. Em contextos marcados por desigualdades, como o do Chile, não se estabelece para resolver conflitos no seio de uma sociedade, posto que

... la interculturalidad (...) es en sí un conflicto, porque nuestras sociedades son conflictivas, son asimétricas y no van a ser armónicas de la noche a la mañana; entonces, a nuestros jóvenes hay que formarlos no en esta idea de negociación de conflictos, de cómo resolver conflictos, como lo hace la tecnocracia neoliberal, sino al contrario, a vivir la identidad propia en situaciones estructuralmente conflictivas, situaciones estructuralmente desiguales, y que no se van a resolver sino que van a ser parte de la interacción. Entonces no hablemos de interculturalidad como respeto, tolerancia, “buena onda” y “todos iguales”, sino al contrario, aquí hay intereses, aquí hay profundidad en divisiones y necesitamos formarnos para una sociedad que va a seguir siendo de esta manera hasta que no la transformemos desde las distintas trincheras. (DIETZ, 2016)

A partir de ambos os princípios, posteriormente incorporados ao projeto de texto constitucional ao lado de inúmeras outras disposições, frutos da atuante colaboração dos povos e nações indígenas ao longo de toda a redação da proposta de Constituição, o Chile indicou o abandono a um passado de pouca densidade normativa em direção a um futuro constitucional de caráter inclusivo, plural e intercultural, erigido com a participação das diversas nações que constituem o povo do Chile.

3 Considerações finais

Em todo e qualquer processo constituinte de caráter popular, a legitimidade democrática do resultado alcançado pelo poder constituinte depende de quão participativa e inclusiva seja a atuação dos indivíduos que compõem determinada sociedade durante todo o processo de redação de um texto constitucional. Nesta medida, se um determinado grupo de indivíduos, em detrimento da participação de

²⁰ O trabalho desempenhado pela comissão deu origem ao *Catálogo de Derechos de Pueblos Indígenas*, proposta inicialmente composta por 38 (trinta e oito) normas posteriormente submetidas à deliberação do pleno da Convenção Constitucional.

significativa parcela da população, arroga-se na qualidade de único sujeito responsável por erigir uma ordem comum a todos, o documento constitucional obtido traduz-se tão somente em uma “expressão do poder disfarçada de direito” (KALYVAS, 2005, p. 118):

Un acto tal no sólo significaría un uso incorrecto del término “constituir”, sino que también violaría el contenido normativo de su significado semántico. No sería de ningún modo un acto constituyente sino más bien un acto de imposición, con el cual una parte decide por el todo de una manera ilegítima y sin autorización. (ibid., p. 118)

Dispondo do sujeito constituinte responsável por elaborar uma proposta de Constituição para o Chile (2022) como objeto de investigação, o presente trabalho procurou demonstrar de que maneira a participação dos povos indígenas na Convenção Constitucional serviu para remodelar a identidade do poder constituinte ao inserir tais atores políticos enquanto igualmente detentores de sua titularidade.

Como ilustrado, *desde abajo*, a gestação de tal participação teve como origem a intensa mobilização dos povos indígenas durante os protestos e manifestações que marcaram o *estallido social* do ano de 2019, episódio responsável por comprometer a manutenção da ordem institucional vigente e possibilitar que tais atores, por intermédio de um processo constituinte que à convulsão cívica se seguiu, participassem ativamente da deliberação instituída com o propósito de fundar uma nova ordem constitucional para o Chile.

Considerando como fator de superação um permanente desencontro entre os conceitos de nação, identidade e democracia na construção de um único indivíduo nacional, a atuação dos povos indígenas na Convenção Constitucional procurou substituir tal indivíduo, herdeiro de uma pretensa homogeneidade cultural (ALVARADO LINCOPI, 2020), a partir da introdução de elementos designativos e principiológicos que desempenharam a função de conduzir o trabalho da Convenção e reconhecer os povos originários na qualidade de sujeitos epistêmicos pré-existentes à formação do Estado. A partir da plurinacionalidade, da interculturalidade e de outros elementos, portanto, a atuação dos povos e nações indígenas, presentes mediante a participação de seus representantes no órgão redator, bem como através do trabalho da comissão designada com o objetivo de possibilitar, diretamente, a submissão de propostas normativas por parte de comunidades indígenas, resultou na aprovação de 47 (quarenta e sete) normas constitucionais relacionadas aos direitos dos povos indígenas.

Embora a proposta de Constituição submetida a plebiscito tenha sido rejeitada por 61,86% da cidadania chilena, em oposição aos 78,27% da população que decidira

pela deflagração de um processo constituinte²¹, o trabalho alcançado ao longo de todo o processo serviu para ilustrar que, enquanto agentes de transformação social, política e cultural, os povos e nações indígenas, ao lado dos demais atores políticos que ativamente participaram do processo, pugnando por reformas transversais a toda estrutura político-institucional do Chile, compõem-se em relevante camada da sociedade chilena e constituem parte de sua identidade, de modo que, desta sorte, a participação destes povos na deliberação de decisões que potencialmente lhes afetem consiste em paradigma definidor de uma maior ou menor legitimidade democrática de tais decisões.

Sob uma perspectiva popular de direitos humanos, ademais, identifica-se na permanente mobilização dos povos indígenas o elemento que constitui fundamento às conquistas de participação e autodeterminação alcançadas durante o processo constituinte (GALLARDO, 2019). Por esta razão, apesar do resultado adverso, não é em outro lugar senão nas lutas sociais que a reprodução de tais direitos e garantias conquistados encontrará sustentação: a partir de um presente de lutas, encara-se o passado, a fim de reconhecer os avanços obtidos, e mira-se ao futuro, com o objetivo de determinar o horizonte de possibilidades (PASTOR; DALMAU, 2019, p. 335).

Referências

ALVARADO LINCOPI, Claudio. Una razón antropofágica para una constituyente plurinacional. De la nación blanqueada a la comunidad política abigarrada. In: PAIRICAN, Fernando et al. *Wallmapu: Ensayos Sobre Plurinacionalidad y Nueva Constitución*. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2020.

ÁLVEZ, Amaya. Hay que dejar de pensar en un universo para empezar a pensar en un pluriverso. In: PAIRICAN, Fernando et al. *Wallmapu: Ensayos Sobre Plurinacionalidad y Nueva Constitución*. Santiago: Pehuén Editores, 2020.

ANDERSON, Benedict. *Nação e consciência nacional*. Trad. Lólio Lourenço de Oliveira. São Paulo: Editora Ática, 1989.

AYLWIN, José. *Pueblos Indígenas y Nueva Constitución en Chile*. 2021. Disponível em: <https://observatorio.cl/pueblos-indigenas-y-nueva-constitucion/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

BASTIAT, Frédéric. *L'État*. Paris: Institut Coppet, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 18. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

²¹ Dados disponíveis e coletados em: <https://live.decidechile.cl/>. Acesso em: 22 set. 2022.

CHILE. Constitución *Política de la República de Chile*. 2022. Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/07/Texto-Definitivo-CPR-2022-Tapas.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.

CONTESSE, Jorge; LOVERA, Domingo. El Convenio 169 de la OIT en la jurisprudencia chilena: prólogo del incumplimiento. *Anuario de Derecho Público*, v. 1, p. 127-151, 2011.

CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL. *Reglamento General de la Convención Constitucional*. 2022. Disponível em: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/04/Reglamento-definitivo-versión-para-publicar-5-mayo-2022-con-anexos.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2022.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

DIETZ, Gunther. La interculturalidad: desafíos epistemológicos y respuestas antropológicas. *Volcán Insurgente*, v. 46, 2016. Disponível em: <http://www.enelvolcan.com/novdic2016/498-la-interculturalidad-desafios-epistemologicos-y-respuestas-antropologicas>. Acesso em: 19 set. 2022.

ESTUPIÑÁN-ACHURY, Liliana; ROSSO-GAUTA, María Camila. Constitucionalismo Descolonial en la Pluma y la Resistencia de Ochy Curiel y Adriana Guzmán. Enfoques Epistemológicos y Metodológicos desde Abya Yala. In: EMERIQUE, Lilian Balmant et al. *Constitucionalismo en clave descolonial*. Bogotá: Universidad Libre, 2022.

GALLARDO, Helio. *Direitos Humanos como movimento social: para uma compreensão popular da luta por Direito Humanos*. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

HEISS, Claudia. Chile: la Constitución que viene. *Nueva Sociedad*, 2021. Disponível em: <https://www.nuso.org/articulo/chile-la-constitucion-que-viene/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censo de población 2017*. Disponível em: <http://www.censo2017.cl/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

IWGIA. *The Indigenous World 2022*. Disponível em: <https://www.iwgia.org/en/resources/indigenous-world.html>. Acesso em: 17 ago. 2022.

KALYVAS, Andreas. Soberanía popular, democracia y el poder constituyente. Trad. Susana Moreno Parada. *Polít. gob*, Cidade do México, v. 12, n. 1, p. 91-124, jun. 2005.

MAZZ, José. Sangre indígena en Uruguay. Memoria y ciudadanías post nacionales. Athenea Digital. *Revista de Pensamiento e Investigación Social*, v. 18, n. 1, p. 181-201, 2018.

- MONCAYO, Héctor-León S. Las nuevas constituciones en América Latina: algunas reflexiones de contexto. In: ILSA. *Debates constitucionales en nuestra América: Enfoques y tendencias*. Bogotá: Gente Nueva Editorial, 2013.
- MORALES QUIROGA, Mauricio. Estallido social en Chile 2019: participación, representación, confianza institucional y escándalos públicos. *Análisis político*, v. 33, n. 98, p. 3-25, 2020.
- NAMUNCURA, Domingo. Pueblos indígenas, reformas constitucionales en América Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución. In: NAMUNCURA, Domingo et al. *Nueva Constitución y pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Pehuén Editores, 2016.
- NAMUNCURA, Domingo. El complejo y más importante “momento constituyente” de los pueblos indígenas de Chile: experiencias y desafíos. In: PAIRICAN, Fernando et al. *Wallmapu: Ensayos Sobre Plurinacionalidad y Nueva Constitución*. Santiago: Pehuén Editores, 2020.
- PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rubén Martínez. A Constituição democrática: entre o neoconstitucionalismo e o novo constitucionalismo. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, n. 2, p. 333-492, 2019.
- QUIJANO, Aníbal. El “Movimiento indígena” y las cuestiones pendientes en América Latina. *Argumentos* (Méx.), Ciudad de México, v. 19, n. 50, p. 51-77, abr., 2006.
- RIVERA CUSICANQUI, Silvia. *Ch'ixinakax Utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores*. 1. ed. Buenos Aires: Tinta Limón, 2010.
- RODRÍGUEZ, Edwin Cruz. Estado plurinacional, interculturalidad y autonomía indígena: Una reflexión sobre los casos de Bolivia y Ecuador. *Revista Via Iuris*, n. 14, p. 55-71, 2013.
- STOLLEIS, Michael. *Escrever História do Direito: reconstrução, narrativa ou ficção?* Trad. Gustavo César Machado Cabral. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.
- VIOLLIER BONVIN, Pablo; ORTEGA ROMO, Valeria. Cuando el Estado hackea: el caso de Operación Huracán. *Revista chilena de derecho y tecnología*, v. 8, n. 2, p. 83-110, 2019.
- YRIGOYEN, Raquel Fajardo. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: GARAVITO, César Rodríguez (org.). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

Sobre o autor

Antonio Diogo Oliveira Herculano

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Integrante do grupo de pesquisa INPODDERALES (PPGD/UFRJ).