

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA**  
**FACULDADE DE DIREITO**  
**GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**Elisa Carvalho**

**Constitucionalismo latino-americano: reflexões críticas sobre os casos de Brasil, Venezuela  
e Colômbia**

**Juiz de Fora**  
**2022**

**Elisa Carvalho**

**Constitucionalismo latino-americano: reflexões críticas sobre os casos de Brasil, Venezuela e Colômbia**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Stigert de Souza

**Juiz de Fora**

**2022**

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Carvalho, Elisa.

Constitucionalismo latino-americano : reflexões críticas sobre os casos de Brasil, Venezuela e Colômbia / Elisa Carvalho. -- 2022. 26 f.

Orientador: Bruno Stigert de Souza

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2022.

1. Constitucionalismo. 2. América Latina. 3. Democracia. I. Stigert de Souza, Bruno, orient. II. Título.

**Elisa Carvalho**

**Constitucionalismo latino-americano: reflexões críticas sobre os casos de Brasil, Venezuela e Colômbia**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel.

Aprovada em 25 de fevereiro de 2022

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Bruno Stigert de Souza - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Camila Machado Corrêa

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

---

Priscila Julião Faragó

Ludovika University of Public Service

“Soy América Latina

Un pueblo sin piernas, pero que camina” (ARCAUTE; CABRA; PÉREZ, 2010)

## RESUMO

A doutrina do Constitucionalismo defende que se deve conceber a democracia através de uma constituição, cujo conteúdo limita o poder, cumprindo sua função política, e o histórico do Constitucionalismo latino-americano é exemplo de como essa ideologia pode sofrer mutações e influências de grupos e mobilizações populares até chegar a um status de aparente estabilidade. Entretanto, atualmente, a democracia é ameaçada pelo fenômeno do Constitucionalismo Abusivo, conceituado por David Landau (2013) como “o uso de mecanismos de mudança constitucional a fim de tornar um Estado significativamente menos democrático do que antes”. O presente trabalho, portanto, pretende realizar um estudo do Constitucionalismo latino-americano, apresentando sua formação até os dias de hoje, incluindo a recente ameaça do Constitucionalismo Abusivo, especificamente aos países Brasil, Venezuela e Colômbia.

Palavras-chave: Constitucionalismo; América Latina; Democracia.

## **ABSTRACT**

The doctrine of Constitutionalism defends that democracy must be conceived through a constitution, whose content limits power, fulfilling its political function, and the history of Latin American Constitutionalism is an example of how this ideology can undergo mutations and group influences and popular mobilizations until reaching a status of apparent stability. However, today, democracy is threatened by the phenomenon of Abusive Constitutionalism, conceptualized by David Landau (2013) as “the use of mechanisms of constitutional change in order to make a State significantly less democratic than before”. The present work, therefore, intends to carry out a study of Latin American Constitutionalism, presenting its formation up to the present day, including the recent threat of Abusive Constitutionalism, specifically to the countries Brazil, Venezuela and Colombia.

Keywords: Constitutionalism; Latin America; Democracy.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO.....</b>	<b>9</b>
2.1	PRIMEIRO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO (1810–1850)....	9
2.2	CONSTITUCIONALISMO DE FUSÃO (1850–COMEÇO DO SÉCULO XX).....	11
2.3	CRISE DO CONSTITUCIONALISMO PÓS-COLONIAL (FINAL DO SÉCULO XIX–COMEÇO DO SÉCULO XX).....	12
2.4	CONSTITUCIONALISMO SOCIAL (1930–1980).....	14
2.5	CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO (FINAL DO SÉCULO XX–2000).....	15
<b>3</b>	<b>CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO.....</b>	<b>18</b>
<b>4</b>	<b>CASOS NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>20</b>
4.1	VENEZUELA.....	20
4.2	COLÔMBIA.....	21
4.3	BRASIL.....	22
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>25</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Conforme explicitado na obra “Dicionário de Política” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), há três linhas tradicionais que visam conceituar democracia segundo a teoria contemporânea: a teoria clássica, que apresenta o sistema democrático como um dos três passíveis de existência — democracia, monarquia e aristocracia — e que se consagra através dos indivíduos dotados de cidadania; a teoria medieval, que considera a concepção de soberania popular essencial para classificar democracia, sendo maior quanto mais o poder deriva do povo; e, ao fim, a teoria moderna, cujo conteúdo se baseia na existência de duas formas de Governo, sendo elas a república e a monarquia, então a democracia seria, nesse caso, um exemplo de república.

O fato é que a democracia também pode ser caracterizada por um agrupamento de regras indispensáveis para garantir que as decisões de cunho político tenham o povo como razão e propósito de existência, o que pode ser visto nos Estados com herança democrática-liberal. Entre os exemplos mais efetivos está a necessária eleição dos representantes políticos e de instituições a partir do voto popular (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998).

Um instrumento aliado a este sistema, mas de modo algum dependente, segundo os positivistas, é a constituição, que, materialmente, trata-se de um documento cujo conteúdo são as regras do exercício de poder, garantindo que haja estabilidade institucional ao se cumprir o que nela está previsto, além de garantir a liberdade dos indivíduos dotados de cidadania de protestar contra abusos políticos (ROUSSEAU, 2018).

A doutrina do Constitucionalismo explicita o descrito acima ao defender que se deve conceber a democracia através de uma Carta Magna, limitando assim o poder e asseverando que este ainda sirva ao povo e dele emane, cumprindo sua função política. Contudo, quando este documento legal é alterado através de mecanismos aparentemente democráticos, visando decisões autoritárias, temos o chamado Constitucionalismo Abusivo, fenômeno atual concebido pelo professor David Landau.

O presente trabalho pretende, inicialmente, expor o histórico do constitucionalismo latino-americano, buscando, assim, entender o caminho que a doutrina percorreu até o momento atual, os agentes envolvidos e as ideologias abordadas. Na segunda parte, realizar-se-á uma análise, que não pretende ser exaustiva, visto a complexidade da temática, do fenômeno do Constitucionalismo Abusivo em três países latino-americanos: Venezuela, Colômbia e Brasil, apresentando os fatos históricos e os tipos de mudanças legais realizadas.

## 2 HISTÓRICO DO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

Gargarella separa a vultosa história do Constitucionalismo latino-americano em cinco fases, cujo conteúdo é substancial para o prosseguimento do presente trabalho.

### 2.1 PRIMEIRO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO (1810 – 1850)

Segundo Roberto Gargarella (2014), professor da Universidade de Buenos Aires, em sua obra “La Sala de Máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)”, cujos ensinamentos serão de valioso préstimo para a exposição do histórico constitucional latino-americano neste trabalho, as constituições produzidas durante 1810 a 1850 na região se caracterizam pela diversidade de ideias. Apesar de, em um primeiro momento, tal cenário parecer caótico, os documentos redigidos souberam ler as necessidades, aspirações e problemáticas das sociedades da época, sendo a lei maior a solução almejada.

A afirmação de direitos individuais, como ocorreu com os negros haitianos, que no final da revolução haitiana, em 1804, defendiam suas posições de homens livres, e a necessidade de corroborar a independência dos países latino-americanos do domínio europeu, além da desordem política, foram aspectos importantes para a formação das constituições da época.

Após a identificação da problemática, surgem as diversas vias de soluções constitucionais disponíveis, cuja pluralidade o autor Gargarella sugere classificar em dois ideais, a fim de sistematizar o estudo: a discussão acerca da autonomia individual e do autogoverno coletivo, abarcando as aspirações populares no sistema constitucional. Estabelecidos os questionamentos, é possível reconhecer três linhas de pensamento, que valorizavam aspectos mais ou menos dos ideais apresentados: a republicana ou radical, a conservadora e a liberal.

O pensamento republicano ou radical, provinha das lutas de independência, ou seja, dos movimentos coletivos objetivando a autodeterminação democrática, protestando por direitos políticos para as classes populares. Suas ideias foram difundidas no continente na metade do século XIX, e suas principais características, conforme explicita Gargarella, eram o majoritarismo político, sendo a maioria popular a responsável por decidir como se autogovernar, e o populismo moral, que nada mais era do que outro aspecto do majoritarismo político, visto que o aplicava na esfera da moral pública.

Segundo esse modelo, a vontade individual e coletiva não poderiam ser separadas, afinal, o compromisso com a vida comunitária seria necessário para a construção de um país verdadeiramente livre, não mais dependente do controle externo, e para tal objetivo se concretizar, também se fazia indispensável a promoção estatal de medidas para tornar essa reunião possível. A Constituição Mexicana de Apatzingán, de 1814, é um exemplo pontual da aplicação da ideologia republicana, uma vez que em seu artigo 20 previa o predomínio da vontade geral sobre a individual (GARGARELLA, 2014).

Segundo confirma o autor, o radicalismo não emplacou em projetos constitucionais concretos, porém, sua existência e influência foi de extrema importância para a posterior união de linhas de pensamento rivais.

O modelo constitucional conservador, por outro lado, tinha dois ideais inerentes: o projeto moral, normalmente retratado justamente pela moral do catolicismo, e o uso da força para garantir a ordem. Devido a isso, tal modelo tinha como símbolos a cruz e a espada: religião e ordem. O conservadorismo apoiava-se, ainda, em duas teorias, sendo elas, conforme Gargarella, o elitismo político, que defendia a aceitação de dogmas políticos e confiança em quem seria “qualificado” para sabê-los, e o perfeccionismo moral, que admitia verdades morais absolutas para a edificação de uma vida satisfatória.

O conservadorismo foi a linha de pensamento constitucional que mais influenciou a América Latina, uma vez que, em um contexto de instabilidade política e sistemas fragmentados devido à fragilidade institucional, assegurava estabilidade. Muitos documentos na época são exemplos dessa ideologia: Chile, de 1823 e 1833, Colômbia, de 1843 e 1886, Equador, de 1869, México, de 1843, e Peru, de 1839 (GARGARELLA, 2014).

Já a terceira linha de pensamento, o modelo liberal, tinha como objetivos o equilíbrio do poder e a garantia da neutralidade moral do Estado, de acordo com Roberto Gargarella, pensar o governo através do constitucionalismo implicava em limitá-lo, evitando, assim, abusos políticos.

Além disso, os liberais valorizavam, acima de tudo, a liberdade de escolha moral dos cidadãos, protegendo a autonomia individual e propondo direitos individuais e invioláveis. Por colocar o indivíduo como objeto de estudo e fim da sociedade, essa visão é denominada individualista, e, conseqüentemente, anti-coletivista e anti-estatista, visto que sustentavam a não-centralização do poder, por acreditarem que tal manobra seria oposta à liberdade particular, e sujeitaram os poderes a meios de controle.

Na América Latina, nesta época, o modelo liberal não foi tão influente quanto o conservador, mas de forma moderada inspirou algumas constituições: Argentina, em 1826,

Chile, em 1828, Nueva Granada, em 1830 ou 1832, México, em 1824, Peru, em 1823 e 1828, e Uruguai, em 1830 (GARGARELLA, 2014).

## 2.2 CONSTITUCIONALISMO DE FUSÃO (1850 – COMEÇO DO SÉCULO XX)

Nesta segunda fase, Gargarella explora o fenômeno que se estendeu de 1850 até o começo do século XX: as alianças entre as diferentes linhas de pensamento apresentadas anteriormente na América Latina.

A classificação sugerida pelo autor para uma melhor análise também será valorosa nesse capítulo, portanto, inicialmente cabe demonstrar as dissimilaridades entre os modelos, a partir de suas visões quanto aos limites do poder Estatal e aos direitos individuais, e após essa apresentação, explicitar as alianças que ocorreram durante o período e qual sua influência.

Os radicais e liberais tinham pensamentos discrepantes quanto à forma de se pensar o Estado, visto que estes consideravam incerto e arriscado às instituições a maneira apressada como aqueles queriam incluir as massas socialmente excluídas no processo político. No que diz respeito à autonomia individual, os seguidores da corrente liberal sustentavam a importância do muro entre Estado e cidadão, ao que os radicais discordavam por pensar que tal separação seria uma adversidade à boa estruturação da República (GARGARELLA, 2014).

As visões de republicanos e conservadores eram mais opostas no que diz respeito ao autogoverno, conforme explicita Gargarella, visto que os conservadores não concordavam com a ampliação de direitos políticos e com a presença do povo na organização Estatal. Tal ponto de vista acaba por implicar na ideia de autonomia individual, uma vez que também não admitiam os direitos de proteções sociais e garantias, ao contrário dos radicais.

Liberais e Conservadores também discordavam na forma de organizar o poder, sendo os conservadores extremamente opressivos quando comparados aos liberais. Já quanto à autonomia individual, tais linhas de pensamento ocupavam posições opostas, chocando-se principalmente no papel do Estado nas convicções pessoais, envolvendo ainda religião (GARGARELLA, 2014).

Foram três as uniões possíveis entre estes modelos, e o fator motivador foi justamente o receio do terceiro não incluído ou a necessidade de enfrentá-lo. Primeiramente, o diálogo entre radicais e conservadores se pautou na autonomia individual e no elo entre Estado e indivíduos, concordando que a barreira entre estes dois entes não deveria existir, ao contrário do defendido pelos liberais. Entretanto, é necessário pontuar, segundo Gargarella, que tais visões tinham raízes diferentes: enquanto os radicais abominavam a ideia de um exercício da

cidadania fraco com um Estado inativo, os conservadores queriam garantir a moral pública a partir da religiosidade. Já o pacto entre liberais e radicais visava conter os abusos do modelo conservador quanto aos limites do poder Estatal e aos direitos individuais, enfrentando, na época, governos atrelados à religião e dispostos a servir aos seus interesses.

O acordo que será analisado agora foi o mais influente da época: a aliança entre liberais e conservadores. Uniram-se por rechaçar a ideia de organização política republicana, visto que a consideravam irracional, e durante o período, crescia a descrença dos grupos elitistas contra a inserção das camadas populares na política (GARGARELLA, 2014). No que diz respeito ao muro entre Estado e indivíduo, ou seja, na área dos direitos particulares, entretanto, os dois lados tiveram que lidar com intensas discórdias. O triunfo veio na hierarquia de tais garantias: ambos consideravam que os direitos civis vinham antes dos sociais ou econômicos, além do reconhecimento do valor da propriedade privada, levando-os a defender com afinco a liberdade econômica, e da mentalidade que somente um grupo capacitado deveria possuir direitos políticos (GARGARELLA, 2014).

### 2.3 CRISE DO CONSTITUCIONALISMO PÓS-COLONIAL (FINAL DO SÉCULO XIX – COMEÇO DO SÉCULO XX)

A partir de 1880, diria Gargarella, a América Latina faria parte de um Novo Pacto Colonial, fortalecendo sua economia e melhorando sua infraestrutura para satisfazer a demanda de exportação de bens primários para as nações estrangeiras que se qualificavam como potências, ao mesmo tempo que o continente consumia os produtos industriais advindos desses mesmo locais. Tais relações econômicas influenciaram a organização política dos países latino-americanos, dando espaço para o fortalecimento da aliança liberal-conservadora e de regimes autoritários que traziam lemas de “ordem e progresso”. De fato, a região se tornava mais rica e concreta, contudo, mesmo com o crescimento das classes marginalizadas, os Estados não estavam inclinados a resolver a problemática da desigualdade. No período assinalado, tal modelo político irá ascender e cair, devido às críticas e falhas.

O constitucionalismo anteriormente apresentado — constitucionalismo de fusão —, estabeleceu-se solidamente no final do século XIX, época em que o continente entrou em um cenário de estabilidade política, desenvolvimento econômico, assim como a consolidação de governos autoritários, que objetivavam garantir o bem estar material com o novo arranjo econômico (GARGARELLA, 2014). A presença de uma elite “capacitada” no governo, assim como o ideal de “ordem e progresso” para promover a paz social e o crescimento econômico,

era defendida pela “política científica”, fomentada pelos pensadores europeus Henri de Saint-Simon e Augusto Comte, e que encontrou terreno para sua aplicação em alguns países latino-americanos. O Brasil foi um exemplo paradigmático, segundo Gargarella: o general Deodoro da Fonseca foi o primeiro presidente após a queda da monarquia. Além de compor um gabinete cujos membros eram positivistas, a influência também se estendeu para a formação da constituição, pois não consideravam necessário convocar uma assembleia constituinte, mas sim uma comissão de especialistas, cujo texto seria aprovado posteriormente pelo povo através de um plebiscito.

Todavia, indo na contramão do que defendia o governo, ideologias políticas críticas começaram a surgir no começo do século XX, influenciadas tanto por fatores internos e externos. Internacionalmente, acontecia a Revolução Bolchevique na Rússia, em 1917, exemplo essencial de luta contra o capitalismo e de protagonismo da classe operária, cujo pensamento de esquerda gerou outros movimentos socialistas e anarquistas. Além disso, a influência e presença dos Estados Unidos no continente era cada vez mais evidente. No que diz respeito aos fatores internos, a ressurreição de discursos republicanos ocorreu devido ao esgotamento do Novo Pacto Colonial, aliado à redução dos direitos políticos da população, além da alteração do arranjo desta, visto que começaram a chegar imigrantes europeus e o número de trabalhadores aumentou, ocorrendo o mesmo com a demanda por participação política (GARGARELLA, 2014).

Fazendo frente ao sistema da época, no começo do século XX, surgiram duas distintas e fortes correntes políticas, escreve Gargarella: o movimento democratizador, contra o autoritarismo, e o movimento radical agrário, com influência socialista. Quanto a este, devido à integração econômica e às mudanças no campo com a intensa imigração, sua presença foi muito mais influente que seus antecessores radicais, e, apesar de não ter tornado o pensamento radical no principal, influenciou a região a ponto de ser fator essencial para o desenvolvimento do constitucionalismo social, que será explicado no próximo tópico. Já o movimento democratizador visava consolidar a ordem democrática, protestando por maior participação popular e pelo laicismo, e os fortes exemplos do grupo foram o Partido Radical, na Argentina, e o Partido Colorado, no Uruguai.

Contudo, o evento mais notável de resistência e luta contra o modelo de “ordem e progresso” foi a Revolução Mexicana, que gerou a Constituição de 1917. Tudo começou com o descontentamento com o governo do ditador Porfirio Diaz, que se estendeu de 1884 a 1911, por parte de várias classes econômicas e sociais, uma vez que era caracterizado pelo autoritarismo e exclusão. A Constituição de 1917, pioneira, portanto, foi influenciada pelo

radicalismo ao promover a abertura social, contudo, manteve o hiperpresidencialismo e a tradição de sua antecessora. Tal fenômeno se tornou costumeiro na América Latina, e as constituições dos países passaram a ter características diversas e contrastantes (GARGARELLA, 2014).

#### 2.4 CONSTITUCIONALISMO SOCIAL (1930 – 1980)

O período a ser analisado abarcou um dos maiores episódios da história: a Segunda Guerra Mundial, cuja ocorrência, inicialmente, favoreceu economicamente o continente latino-americano, uma vez que cumpria a função fundamental de exportadora de alimentos e bens primários, servindo às nações que estavam ocupadas com seu envolvimento direto na guerra. Ao mesmo tempo, uma vez que os países centrais não podiam abastecer o mercado interno de produtos industriais, a América Latina reformulou sua infraestrutura para atender as necessidades da população e, conseqüentemente, o número de trabalhadores desse setor cresceu intensamente, incorporando ainda mais a classe operária na política, refletindo na inserção de direitos sociais às constituições (GARGARELLA, 2014).

O modelo de “ordem e progresso” cuja base ainda era liberal-conservadora, segundo Gargarella, já era impossível de se manter, devido aos fenômenos observados anteriormente, além do fato do Estado ter finalmente desistido do seu papel de neutralidade após a necessidade de colocar em prática políticas públicas estatais para minimizar os efeitos da Grande Depressão de 1929. Para as classes dominantes, que se beneficiaram imensamente do crescimento econômico do sistema liberal-conservador, houve resistência em aceitar fatores como a desigualdade econômica e a conseqüente redução de seu benefício econômico, portanto, seu objetivo era encontrar uma maneira de manter os privilégios, apesar das mudanças no cenário social-econômico.

A Constituição Mexicana de 1917 é exemplo da alternativa encontrada para consolidar o interesse dessa elite. Ela foi uma resposta legal para as demandas sociais populares, mantendo, ou seja, uma nova versão do contrato social, ao mesmo tempo que mantinha a tradição liberal-conservadora da Magna Carta. E inspiradas pelo exemplo mexicano, as novas constituições latino-americanas foram escritas considerando a necessária expansão dos limites da antiga união constitucional, introduzindo a vontade coletiva nas regras do jogo, para assim acalmar os ânimos populares e o descontentamento das massas, enquanto preservava seu local de privilégio, ou seja, não realizando nenhuma mudança verdadeiramente substancial no que diz respeito à organização do poder (GARGARELLA, 2014).

Gargarella admite em sua obra, contudo, que, apesar de ter sido a mudança constitucional mais afamada, não foi a única: os países latino-americanos responderam de diversas maneiras a essa necessidade de transformação legal, correspondente, é claro, com o histórico nacional interno de cada nação. Visto que, mais adiante, será feita uma análise do atual declínio democrático de Brasil, Venezuela e Colômbia devido a interferências constitucionais, cabe a este trabalho dedicar algumas linhas descritivas das posições desses países durante esta época. O Brasil, presidido neste período por Getúlio Vargas, procurou certificar a existência da paz social realizando pactos entre patrões e trabalhadores, classes econômicas e sociais que ocupam, habitualmente, posições contrárias, e a essa manobra foi dado o nome de saída populista. Já Venezuela e Colômbia realizaram a chamada saída do pacto democrático excludente, no qual os integrantes das elites repartiram o poder a fim de mantê-lo em mãos, ao mesmo tempo que garantia estabilidade política, excluindo as forças políticas de esquerda na busca do desenvolvimento econômico.

## 2.5 CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO (FINAL DO SÉCULO XX – 2000)

Conforme leciona Roberto Gargarella,

El constitucionalismo de finales de siglo resultó muy impactado por los hechos históricos más significativos de la época: la crisis política y de derechos humanos derivada del paso de dictaduras y gobiernos autoritarios, en torno a los años setenta, y la crisis económica relacionada con la aplicación de los programas de ajuste estructural característicos de la década de 1990 (GARGARELLA, 2014).

No caso brasileiro, explica o professor, a Constituição de 1988 é um exemplo adequado de reação constitucional frente ao constitucionalismo autoritário aplicado durante a ditadura, uma vez que objetivava se afirmar contra as medidas estabelecidas pelo antigo regime, proibindo, por exemplo, a tortura (BRASIL, 1998), consagrando novamente o voto direto e secreto (BRASIL, 1998), estabelecendo penas que ofendam a liberdades civis (BRASIL, 1998), além de contemplar diversos direitos e garantias sociais.

Contudo, convém apontar que a Magna Carta manteve um sistema presidencialista poderoso, ficando em consonância com as alterações no poder executivo realizadas pela ditadura militar, portanto, assim como visto no caso da Constituição Mexicana, não foram cortados todos os laços com a antiga lei maior, e a Constituição Brasileira de 1988, apesar de

inovadora na garantia de direitos, conservou a organização de poderes da Constituição de 1967.

Em contrapartida, também tiveram constituições que decidiram, através da legislação, combater as causas que levaram à escalada dos governos autoritários. Nesta época de ricas discussões constitucionais, Gargarella alega que os acadêmicos visavam em seus estudos entender a instabilidade política que acometeu o continente durante o século XX, advertindo que o hiperpresidencialismo característico das constituições dessa época seria um fator notável desse fenômeno. Pela primeira vez, afirma o professor, a disposição vertical da organização de poder na América Latina estava sendo questionada e que, a fim de garantir os direitos básicos demandados pela população, seria necessário revisar a estrutura do poder executivo, visto que o hiperpresidencialismo, ao atrelar somente uma pessoa a um amplo poder Estatal, está mais propensos a crises políticas, e, conseqüentemente, sistêmicas. Entretanto, apesar da temática ter rapidamente se popularizado nos círculos acadêmicos, com a mesma velocidade foi declinada.

Durante este período também ocorreram os chamados programas de ajuste estrutural, que nada mais foram do que políticas econômicas de caráter extremo aplicadas no continente em 1980. Eram caracterizadas pela extrema redução de gasto público, além da eliminação de programas públicos de proteção social. Tal tendência se iniciou na Europa e Estados Unidos, e o impacto que gerou sobre a América Latina e seu constitucionalismo foi imenso (GARGARELLA, 2014). Em adição à crise social constituída a partir do corte dos programas estatais, as reformas exigiam mudanças constitucionais para que fossem aplicadas legalmente. Com relação a estas, Gargarella cita as 35 emendas de Fernando Henrique Cardoso sobre a Constituição Brasileira de 1988, que visavam facilitar o processo de privatização das empresas estatais, e a reforma do artigo 58 da Constituição Colombiana de 1991, possibilitada pelo conservador Andrés Pastrana, pretendendo assegurar regalias aos investimentos estrangeiros; o fato dos ativos terem sido comercializados através de processos pouco transparentes não salvaguardou legitimidade. Quanto à crise social gerada pelas novas políticas econômicas, as conseqüências foram aumento nos níveis de desemprego e milhões de pessoas incapazes de garantir a própria subsistência, o que resultou no movimento popular por essas garantias. Gargarella afirma que apesar das problemáticas da época não terem se sucedidos em golpes de Estado, houve conseqüências em alguns países, como, por exemplo, a renúncia do presidente brasileiro Fernando Collor de Mello em 1992 e do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez em 1993 — ambos destituídos depois por corrupção —, assim como a saída de Ernesto Samper em 1996, na Colômbia.

Quanto às constituições latino-americanas deste período, conclui-se que são caracterizadas pelo poder concentrado nas mãos do chefe do Poder Executivo, ao mesmo tempo que tem como perfil o comprometimento legal com a garantia de direitos individuais e coletivos, conforme foi conquistado anteriormente (GARGARELLA, 2014).

### 3 CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO

David Landau, professor na Universidade Estadual da Flórida, criou o conceito de Constitucionalismo Abusivo para explicar o porquê de defender que, atualmente, o constitucionalismo está sendo utilizado, de forma frequente, como meio de se enfraquecer o sistema democrático. Segundo ele, a elite política não se vale mais de golpes de Estado, ou até mesmo de base militar, para se promoverem: o que vem ocorrendo é um jogo com a própria constituição, alterando ou substituindo a Magna Carta, edificando uma ordem autoritária (LANDAU, 2013).

O professor, inicia seu artigo definindo o conceito de Constitucionalismo Abusivo:

“I define “abusive constitutionalism” as the use of mechanisms of constitutional change in order to make a state significantly less democratic than it was before” (LANDAU, 2013).

O autor deixa claro, no entanto, que alude aos métodos de alteração constitucional formais, ou seja, emendas constitucionais ou substituição constitucional, e que pensa democracia através de um espectro no qual existem regimes mais e menos democráticos, oscilando entre o sistema plenamente democrático e a ditadura integralmente autoritária. Além disso, para medir o grau de democracia de um país, Landau leva em consideração duas características: a igualdade de condições entre os candidatos eleitorais, sendo ou não favoráveis ao governo atual, e a proteção dos direitos individuais e das minorias.

Usualmente, o golpe militar é visto como o inimigo da democracia nos países em desenvolvimento, e muitos dos países latino-americanos, conforme visto anteriormente, estavam sob regimes militares durante as décadas de 1960 e 1970. Contudo, após o fim da Guerra Fria e durante o período do Constitucionalismo Contemporâneo, os governos não democráticos foram antagonizados nas novas Magnas Cartas, não permitindo, legalmente, a volta de ditaduras.

Portanto, a atual promoção de autocracias se dá por meios constitucionais. Segundo o autor, dos golpes estatais recentes são mais difíceis de reconhecer o caráter antidemocrático do que os golpes militares históricos. Conforme dito anteriormente, a existência de regimes plenamente autoritários diminuiu devido à geopolítica e ao ambiente internacional atual, contudo há regimes que não se tornaram plenamente democráticos: os chamados regimes híbridos, ou ainda, autocracias eleitorais. Nesses sistemas, as eleições não são integralmente fraudadas e são dotadas de caráter democrático o suficiente para não sofrerem penas

constitucionais, contudo são utilizados mecanismos de controle e manipulação de mídias, perseguição à oposição política, além de uso de recursos econômicos estatais para compra de votos. Quanto aos órgãos fiscalizadores e independentes, nesses tipos de regime, o governo tem a tendência de controlá-los, acabando assim com a concorrência democrática entre candidatos, e limitando a garantia dos direitos de grupos minoritários (LANDAU, 2013).

Logo, conforme Landau, é necessário verificar as duas dimensões — verticais e horizontais — do sistema, juntamente com as evidências de ausência de transparência, e consequente corrupção, e diminuição da proteção de direitos sociais, visto que é possível um regime parecer democrático quando não o é.

## 4 CASOS NA AMÉRICA LATINA

Este tópico se reserva a analisar, não de forma exaustiva, visto a complexidade do fenômeno, casos emblemáticos de Constitucionalismo Abusivo nos países latino-americanos Venezuela, Colômbia e Brasil.

### 4.1 VENEZUELA

O professor David Landau apresenta a Venezuela como um exemplo de Constitucionalismo Abusivo através de substituição constitucional durante o governo do presidente Hugo Chávez.

Hugo Chávez foi um candidato inesperado, visto que não fazia parte de nenhum dos dois partidos tradicionais venezuelanos, contudo, venceu a eleição nacional de 1998. O fato de o sistema bipartidário vinha sofrendo com denúncias e escândalos de corrupção aumentou suas chances de vitória. Contudo, Hugo Chávez não tinha maioria no Congresso, além do Supremo Tribunal Federal e outros órgãos, o que impossibilitava seu governo (LANDAU, 2013).

O presidente, então, uma vez que não poderia alterar a constituição atual, visto que tal competência pertencia ao Congresso Nacional, trouxe à tona o fato de que a Constituição poderia ser substituída por uma nova, uma vez desejado pelo povo, cujo poder constituinte original inerente era capaz de demandar por eleições para uma Assembleia Constituinte. O Supremo Tribunal Federal não poderia discordar dessa medida, e nem limitou a formação da Assembleia considerando os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. De tal maneira, Chávez redigiu as regras das eleições para a Assembleia Constituinte seguindo seus interesses, e conseguiu emplacar regras eleitorais benéficas a ele (LANDAU, 2013).

Conforme Landau explicita, a Assembleia Constituinte, uma vez formada, definiu a eliminação de instituições cujo controle estava nas mãos dos dois partidos tradicionais venezuelanos, que não ofereciam apoio a Chávez, além da suspensão do congresso e o fechamento do Supremo Tribunal Federal, que não se mobilizou devido à doutrina do "poder constituinte original". O tempo e os limites de mandatos eleitorais também foram alterados, passando a ser dois mandatos de seis anos cada, portanto, o hiperpresidencialismo já característico das constituições latino-americanas (GARGARELLA, 2014), passou a níveis exorbitantes após as mudanças de Hugo Chávez.

O fenômeno que ocorreu para a criação da Constituição Venezuelana de 1999,

portanto, ao eliminar os atores de oposição do governo, além do controle e manipulação das instituições governamentais que deveriam ser independentes para a fiscalização estatal, a partir de estratégias aparentemente legais, pode ser caracterizado como Constitucionalismo Abusivo, segundo a definição de Landau. Cabe ainda ressaltar que Hugo Chávez permaneceu no poder até 2013, ano de sua morte.

## 4.2 COLÔMBIA

Segundo o professor, a Colômbia é exemplo de Constitucionalismo Abusivo com alteração constitucional a partir de emendas constitucionais, apesar de, historicamente, o país possuir uma tradição democrática mais estável que outras nações do continente. Contudo, em 2002, o candidato Álvaro Uribe Velez que venceu as eleições daquele ano, mesmo não sendo membro de nenhum dos dois partidos políticos tradicionais colombianos, como Hugo Chávez na Venezuela, rompeu esse histórico. O presidente, que detinha popularidade, esforçou-se para aprovar uma emenda constitucional que lhe permitisse concorrer a um segundo mandato, o que foi possível realizar, visto que era somente necessária maioria absoluta do Congresso em duas sessões consecutivas.

Contudo, um grupo de cidadãos insatisfeitos com a medida, levaram o caso ao Tribunal Constitucional Colombiano, afirmando que tal mudança configurava substituição da Constituição, sendo preciso, portanto, a formação de uma Assembleia Constituinte, além de que, uma vez que a constituição foi pensada somente para a existência de um único mandato presidencial, Uribe poderia escolher muitos dos responsáveis por fiscalizá-lo, visto que esses cargos são escalonados de forma a não coincidir com o mandato do chefe do Executivo. O Tribunal alegou que o sistema de dois mandatos consecutivos era popular em outros países, e que um novo mandato não seria suficiente para permitir que Uribe manipulasse a maioria dos órgãos fiscalizadores (LANDAU, 2013).

Ao fim, segundo Landau, Uribe não só ganhou o segundo mandato, como apoiadores do político esforçaram-se para aprovar uma emenda que autorizasse a possibilidade de um terceiro mandato. O Congresso promoveu um referendo acerca da possibilidade. Dada a popularidade de Uribe, o referendo tinha grandes chances de passar, o que fez o Tribunal Constitucional confrontar novamente o tema da inconstitucionalidade da emenda. A partir do viés processual, a Corte encontrou adversidades quanto à passagem pelo Congresso, enquanto que, substantivamente, um novo mandato permitiria a Uribe controlar a seleção da extensa maioria dos membros de órgãos fiscalizadores, o que atentaria contra o pensado pela

Assembleia Constituinte da atual Constituição. Uribe não pôde concorrer a um terceiro mandato.

De tal maneira, é possível admitir que o Tribunal Constitucional Colombiano, através de sua decisão, protegeu a democracia nacional ao não permitir que um candidato enfraquecesse a instituição democrática ao utilizar de sua popularidade para manter o poder indefinidamente, atentando contra os princípios do Estado Democrático de Direito.

#### 4.3 BRASIL

Em 2019, uma ação contra o decreto 10.003/19 foi ajuizada pela Procuradoria Geral da República: segundo ela, o decreto editado pelo presidente Bolsonaro quanto ao mandato do conselheiro do Conanda (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) ofendia os princípios democráticos da igualdade e da segurança jurídica, uma vez que impedia a participação da sociedade civil no órgão. Na liminar, o ministro Luís Roberto Barroso reconstituiu o mandato, e, em decisão, advertiu o perigo do fenômeno do constitucionalismo abusivo no Brasil, uma vez que a interpretação ou alteração da legislação, visando a concentração de poderes ou o confronto contra organizações que objetivam a garantia de direitos sociais, são características desse fenômeno. Contudo, o ministro ainda afirma que esse ainda não é o caso do Brasil.

Entretanto, os professores Barboza e Robl Filho defendem a tese de que o Brasil sofre com o Constitucionalismo Abusivo Episódico, não o estrutural, devido a existência da fiscalização massiva de instituições como o Poder Judiciário sobre o Executivo e Legislativo. O caráter independente do Poder Judiciário, além da autonomia do Ministério Público são exemplos de transparência horizontal, contudo, conforme afirmam os autores, é necessário analisar criticamente o fato que

[...] em trinta anos, dois Presidentes da República Federativa do Brasil foram objeto de impeachment, observando-se também a utilização de alguns instrumentos constitucionais contra alguns elementos da democracia constitucional (BARBOZA; ROBL FILHO, 2019).

O processo de impeachment é importante para limitar os poderes abusivos do presidente da República, contudo, sua utilização recorrente é apontada como uma característica do Constitucionalismo Abusivo, uma vez que não permite que o político cumpra seu mandato, cujo concessor foi o povo, através do direito ao voto. Um caso emblemático foi

o da presidente Dilma Rousseff, acusada de crime de responsabilidade por usar indevidamente créditos adicionais<sup>1</sup>. Contudo, devido a crises econômicas, tal medida já havia sido usada anteriormente por outros presidentes brasileiros, que não passaram pelo processo de impeachment (BARBOZA; ROBL FILHO, 2019).

A explicação para o impeachment de Dilma, conforme explicita os professores, está relacionada intimamente às crises política, econômica e social, as quais retiraram a possibilidade de governo da presidente, juntamente com seu apoio no Congresso. Uma vez que não foi respeitado o sistema eleitoral, visto que uma candidata democraticamente eleita não pôde finalizar o seu mandato, afrontando um importante pilar da democracia representativa, é possível afirmar que se trata de exemplo do fenômeno do Constitucionalismo Abusivo.

---

<sup>1</sup>O crédito adicional é gênero, sendo espécies os créditos suplementares, especiais e extraordinários. Registra-se que os créditos suplementares são abertos por decreto presidencial e os extraordinários por Medidas Provisórias, prescindindo de participação do Poder Legislativo em primeiro momento (BARBOZA; ROBL FILHO, 2019).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Constitucionalismo latino-americano iniciou sua trajetória de maneira instável, apesar de corretamente procurar solucionar as problemáticas de sua época e atender as demandas populacionais, e após mais de dois séculos, ao não confrontar a estrutura de poder legitimada pelas constituições, mantendo o hiperpresidencialismo, corre o risco de sofrer atentados contra sua democracia de forma velada, mas, ainda assim, autoritária e perigosa, ao colocar em risco as garantias individuais e coletivas.

O presente trabalho buscou, em sua primeira parte, entender o histórico do Constitucionalismo latino-americano, através da obra renomada “El constitucionalismo en el continente americano”, de Roberto Gargarella, e conhecer os conflitos políticos e históricos até a formação da união liberal-conservadora, cuja influência se fez presente até o Constitucionalismo Contemporâneo, no modo como se organiza o poder Estatal na forma do hiperpresidencialismo, e a construção da marca das constituições latino-americanas de proteção aos direitos individuais e coletivos, características, que, segundo Gargarella, podem ser contrastantes e entrar em conflito.

Já em sua segunda parte, visou-se analisar a atual ameaça do Constitucionalismo Abusivo, fenômeno conceituado por David Landau em seu artigo “Abusive Constitutionalism”, ocorrência explicada, nas palavras do professor (2013), no “uso de mecanismos de mudança constitucional a fim de tornar um Estado significativamente menos democrático do que antes.” Para ser incluído no trabalho, foi realizado um recorte composto pelos países latino-americanos Venezuela, Colômbia e Brasil, em especial, esse último trouxe a discussão dos professores Barboza e Robl Filho quanto à posição que o Brasil ocupa no fenômeno do Constitucionalismo Abusivo.

Ante o exposto, extrai-se, ao fim, que o hiperpresidencialismo, cuja base foi formada desde o primeiro constitucionalismo latino-americano, no início do século XIX, é característica dominante das Magnas Cartas do continente, não do Constitucionalismo Abusivo, mas, caso não seja fiscalizado por órgãos e instituições horizontais com a transparência requisitada, pode ser fator para a instauração da ameaça democrática no sistemas Estatais.

## REFERÊNCIAS

ARCAUTE, R.; CABRA, E.; PÉREZ, R. Latinoamérica. In: Calle 13. **Entren los que quieran**. San Juan: Sony Music, 2010. 1 CD. Faixa 7.

BARBOZA, Estefânia Maria Queiroz; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Constitucionalismo Abusivo: Fundamentos Teóricos e Análise da sua Utilização no Brasil Contemporâneo. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [S.L.], v. 12, n. 39, p. 79-97, 26 mar. 2019. Revista Brasileira de Direitos Fundamentais e Justiça. Disponível em: <http://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/641/907>. Acesso em: 20 jul. 2021.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política I**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 674 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 622**. Requerente: Procuradora-Geral da República. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2019. Diário da Justiça Eletrônico. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=19&dataPublicacaoDj=03/02/2020&incidente=5775249&codCapitulo=6&numMateria=1&codMateria=2>. Acesso em: 21 jul. 2021.

GARGARELLA, Roberto. Doscientos años de constitucionalismo americano: los estados unidos y américa latina frente a frente. In: MALDONADO, Daniel Bonilla (comp.). **El constitucionalismo en el continente americano**. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Eafit e Universidad de Los Andes, 2016. Cap. 3. p. 157-194. (Colección Justicia y Conflicto).

GARGARELLA, Roberto. **La Sala de Máquinas de la Constitución**: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Buenos Aires: Katz Editores, 2014. 391 p.

GARGARELLA, Roberto; COURTIS, Christian. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. **Cepal - Serie Políticas Sociales**, Santiago de Chile, v. 153, p. 1-45, nov. 2009. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6162/S0900774\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6162/S0900774_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 22 jul. 2021.

LANDAU, David. Abusive Constitutionalism. **U.C. Davis Law Review**, Davis, v. 47, n. 1, p. 189-260, nov. 2013. Disponível em: [https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1\\_Landau.pdf](https://lawreview.law.ucdavis.edu/issues/47/1/Articles/47-1_Landau.pdf). Acesso em: 20 jul. 2021.

PINTO, Jairo Diniz. A democracia representativa na América Latina contemporânea: uma análise comparativa entre Venezuela e Colômbia. **Fronteira: Revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, Belo Horizonte, v. 7, n. 14, p. 77-89, jun. 2008. Bimestral. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/view/3878/4175>. Acesso em: 21 jul. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. 268 p. Tradução de Berilo Vargas.

ROUSSEAU, Dominique. Constitucionalismo e democracia. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, [S.L.], v. 10, n. 3, p. 228-237, 30 dez. 2018. UNISINOS - Universidade do Vale do Rio Dos Sinos. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2018.103.01/60746874>. Acesso em: 22 jul. 2021.