

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Ricardo Silveira Castro

**CONSTITUIÇÃO E RESISTÊNCIA:
o desafio da institucionalização constitucional da resistência na
América Latina**

**Porto Alegre
2017**

RICARDO SILVEIRA CASTRO

CONSTITUIÇÃO E RESISTÊNCIA:
o desafio da institucionalização constitucional da resistência na
América Latina

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre

2017

Ricardo Silveira Castro

CONSTITUIÇÃO E RESISTÊNCIA:

o desafio da institucionalização constitucional da resistência na
América Latina

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Roberta Camineiro Baggio

Aprovada em:

Professora Roberta Camineiro Baggio,
Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina
(UFSC) - Orientadora

Prof(a). Dr(a) _____

Prof(a). Dr(a) _____

Prof(a). Dr(a) _____

Dedico este trabalho a minha madrinha Cláudia da Luz Fonseca Britto (*in memoriam*), em homenagem ao carinho maternal que sempre me foi direcionado.

A tua trajetória de coerência – marcada pela aposta nos afetos e pela luta contra as injustiças cotidianas – faz-me acreditar que um mundo melhor é possível, Dinda.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Isabel Cristina Silveira Castro e Ricardo Machado Castro, ao meu irmão, Rafael Silveira Castro, a minha avó, Ires Silveira da Luz, e a demais familiares pelo suporte afetivo de todas as horas – que me fez capaz de seguir em frente mesmo diante das adversidades encontradas nesses longos anos de estudos desde os meus primeiros contatos com o fantástico mundo das letras.

À minha companheira, Jéssica Bernardes Ferreira, por compartilhar comigo os seus projetos, sonhos e realizações, e por lutar ao meu lado nas batalhas mais difíceis.

À minha orientadora, Roberta Camineiro Baggio, pela confiança no meu potencial e pelo exemplo de combatividade e de resistência em um ambiente institucional tradicionalmente conservador, como é a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Ao professor José Carlos Moreira da Silva Filho, por despertar em mim a paixão pela docência com a abordagem crítica e horizontal realizada em sala de aula no período dos meus estudos de Graduação em Direito.

Aos colegas integrantes dos Grupos de Pesquisa “Constitucionalismo na América Latina”, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, e “Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição”, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, pela oportunidade de diálogo e, conseqüentemente, de crescimento acadêmico.

Aos meus amigos Daniel Nascimento e Sarah Weimer, por dividirem angústias, compartilharem incertezas e, principalmente, por tornarem o curso de mestrado também um espaço de (re) construção de afetos.

À Rosmari de Azevedo, pela atenção, empenho e seriedade dispensados no exercício de suas atividades frente à secretaria do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

RESUMO

A partir do resgate da perspectiva teórica de Roberto Gargarella, com especial destaque à utilização da noção de alienação legal como elemento de legitimação do agir resistente, o presente estudo retoma a relação entre Constituição e resistência, com o objetivo de delimitar dois principais padrões de institucionalização da resistência. O primeiro deles traduz a resistência como mais um “direito” dentre outros tantos constantes na parte dogmática do texto constitucional. Já o segundo conecta a resistência como expressão do autogoverno (poder), isto é, como defesa da esfera pública, com impacto definitivo na estrutura da parte orgânica da Constituição, na medida em que impõe a afirmação de instrumentos de participação política direta nos processos de tomada de decisão. Após a delimitação teórica de ambos os padrões, no segundo capítulo foram mapeadas as experiências constitucionais latino-americanas que institucionalizaram a resistência e, com base no estudo dos quatro sub padrões identificados, constatou-se que a tendência regional é a de reconhecer a resistência como um “direito”, sem que tal reconhecimento impacte de forma significativa na engenharia institucional excludente e centralizadora desses países. É justamente essa ruptura com o modelo de exercício do poder político presente no paradigma institucional dominante na América Latina que as experiências constitucionais da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009) trazem como promessa, avaliada em suas potencialidades e limitações no último capítulo desse trabalho.

Palavras-chave: Constituição. Resistência. Autogoverno.

RESUMEN

A partir del rescate de la perspectiva teórica de Roberto Gargarella, con especial énfasis en la utilización de la noción de alienación legal como elemento de legitimación del actuar resistente, el presente estudio retoma la relación entre Constitución y resistencia, con el objetivo de delimitar dos principales patrones de institucionalización de la resistencia. El primero de ellos traduce la resistencia como más un "derecho" entre otros tantos constantes en la parte dogmática del texto constitucional. El segundo conecta la resistencia como expresión del autogobierno (poder), es decir, como defensa de la esfera pública, con impacto definitivo en la estructura de la parte orgánica de la Constitución, en la medida en que impone la afirmación de instrumentos de participación política directa en los procesos de toma de decisiones. Después de la delimitación teórica de ambos patrones, en el segundo capítulo se asignaron las experiencias constitucionales latinoamericanas que institucionalizaron la resistencia y, con base en el estudio de los cuatro sub patrones identificados, se constató que la tendencia regional es la de reconocer la resistencia como un "derecho", sin que tal reconocimiento impacte de forma significativa en la ingeniería institucional excluyente y centralizadora de esos países. Es justamente esa ruptura con el modelo de ejercicio del poder político presente en el paradigma institucional dominante en América Latina que las experiencias constitucionales de Venezuela (1999), de Ecuador (2008) y de Bolivia (2009) traen como promesa, evaluada en sus potencialidades y limitaciones en el último capítulo de este trabajo.

Palabras clave: Constitución. Resistencia. Autogobierno.

ABSTRACT

From the perspective of Roberto Gargarella's theoretical perspective, with special emphasis on the use of the legal alienation's notion as a legitimization's element of resistant action, this study resumes the relationship between constitution and resistance, with the objective of delimiting two main institutionalization resistance's patterns. The first of these translates resistance as another "right" among many other constants in the dogmatic part of the constitutional text. The second connects resistance as an expression of self-government (power), that is, as a defense of the public sphere, with definitive impact on the structure of the Constitution's organic part, insofar as it imposes the affirmation of direct political participation's instruments in the processes of decision-making. After the theoretical delimitation of both patterns, in the second chapter the Latin American constitutional experiences that institutionalized the resistance were mapped and, based on the study of the four sub-patterns identified, it was verified that the regional tendency is to recognize the resistance as a "right", without such recognition having a significant impact on the excluding and centralizing institutional engineering of those countries. It is precisely this rupture with the model of the political power's exercise present in the dominant institutional paradigm in Latin America that the constitutional experiences of Venezuela (1999), Ecuador (2008) and Bolivia (2009) bring as a promise, evaluated in its potentialities and limitations in the last chapter of this paper.

Keywords: Constitution. Resistance. Self-government.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - As constituições latino-americanas e suas principais reformas.....89

Quadro 2 - Os sub padrões de institucionalização constitucional da resistência.....155

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 PENSANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESISTÊNCIA DESDE A AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DO CONSTITUCIONALISMO IGUALITÁRIO.....	20
2.1 RESISTÊNCIA À OPRESSÃO: O DIREITO PERDIDO.....	20
2.2 A RETOMADA DESDE A AMÉRICA LATINA: A TEORIA DA RESISTÊNCIA DE ROBERTO GARGARELLA.....	26
2.2.1 A CENTRALIDADE DA NOÇÃO DE ALIENAÇÃO LEGAL.....	28
2.2.2 COMO E QUANDO RESISTIR? CONSIDERAÇÕES A PARTIR DO CONSTITUCIONALISMO IGUALITÁRIO.....	34
2.3 ALIENAÇÃO LEGAL E RESISTÊNCIA: REFLEXÕES SOBRE A INSTITUCIONALIDADE DEMOCRÁTICA.....	41
2.3.1 RESISTÊNCIA E AUTOGOVERNO: A DEFESA DA ESFERA PÚBLICA.....	42
2.3.2 CONSTITUIÇÃO E PODER CONSTITUINTE: OS CAMINHOS DE UM CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO.....	52
2.4 REPENSANDO O LUGAR DA RESISTÊNCIA NA CONSTITUIÇÃO: COMO É POSSÍVEL INSTITUCIONALIZAR O DIREITO DE RESISTÊNCIA?.....	60
2.4.1 O DESAFIO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESISTÊNCIA: ENTRE DIREITO E PODER.....	61
2.4.2 RESISTÊNCIA COMO BASE DA DEMOCRACIA: UMA PROPOSTA DE RESISTÊNCIA COMO POTÊNCIA.....	66
3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESISTÊNCIA NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: A FORMAÇÃO DO PARADIGMA INSTITUCIONAL DOMINANTE.....	76
3.1 A (RE)FUNDAÇÃO DA ORDEM EM DISPUTA: ENTRE CONSERVADORES, RADICAIS E LIBERAIS.....	76
3.2 A FORMAÇÃO DO PARADIGMA INSTITUCIONAL DOMINANTE NA AMÉRICA LATINA: A RESISTÊNCIA EM DOIS SÉCULOS DE CONSTITUCIONALISMO.....	87

3.2.1 A RESISTÊNCIA NO PRIMEIRO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: VENEZUELA (1811), MÉXICO (1814), COSTA RICA (1825 E 1844) E HAITI (1843, 1846 E 1867).....	91
3.2.2 A RESISTÊNCIA NO CONSTITUCIONALISMO DE FUSÃO: MÉXICO (1857) E EL SALVADOR (1886).....	108
3.2.3 A RESISTÊNCIA NO CONSTITUCIONALISMO SOCIAL: MÉXICO (1917), CUBA (1940 E 1959), EL SALVADOR (1945, 1950 E 1962), GUATEMALA (1945, 1956 E 1965) E HONDURAS (1957).....	116
3.2.4 A RESISTÊNCIA NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: PERU (1979 E 1993), HONDURAS (1982), EL SALVADOR (1983), GUATEMALA (1985), PARAGUAI (1992) E ARGENTINA (1994).....	141
3.3 O LUGAR DA RESISTÊNCIA NO PARADIGMA INSTITUCIONAL DOMINANTE.....	154
4 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO COMO PROMESSA DE RUPTURA: LIMITES E PERSPECTIVAS.....	159
4.1 A PROMESSA DE RUPTURA: DELIMITANDO O “NOVO” CONSTITUCIONALISMO NA AMÉRICA LATINA.....	159
4.2 RESISTÊNCIA COMO EXPRESSÃO DA SOBERANIA POPULAR NAS CONSTITUIÇÕES: ENTRE LIMITES E PERSPECTIVAS.....	165
4.2.1 O CASO VENEZUELANO (1999).....	166
4.2.2 O CASO EQUATORIANO (2008).....	182
4.2.3 O CASO BOLIVIANO (2009).....	195
4.3 O QUE HÁ DE “VELHO” NO “NOVO” CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO?.....	208
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	210
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	215

1 INTRODUÇÃO

A noção segundo a qual o constitucionalismo – enquanto tendência doutrinária e institucional¹ - figurou como condição de possibilidade para a emergência dos regimes democráticos na modernidade inspirou as premissas articuladas no âmbito da Teoria da Constituição². A base dessa associação está na centralidade das limitações ao poder de intervenção do Estado na vida dos indivíduos como elemento próprio ao fenômeno do constitucionalismo e como pré-requisito para o desenvolvimento de democracias efetivas.

A ideia de que a ausência da garantia de direitos e a inexistência de mecanismos de separação dos poderes implicam na materialização de uma sociedade sem Constituição, consagrada no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, talvez seja expressão mais clara do pensamento jurídico dominante na modernidade a respeito do papel a ser cumprido pela Constituição no funcionamento da vida em sociedade. O resgate do processo histórico em que tal concepção emergiu atesta que as funções cumpridas pela Constituição não estão vinculadas à preocupação com a ampliação da participação popular nos processos de tomada de decisão política, mas à extensão a uma parcela específica, a burguesia em ascensão, de direitos políticos³.

¹ SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e o constitucionalismo**. São Paulo: Bushatsky, 1976. p.40.

² “O que diferencia a Teoria da Constituição das demais disciplinas que procuram estudar a relação entre direito e política é o enfoque crítico-reflexivo, a perspectiva *problematizante*, que não se reduz ao estudo da constituição enquanto fenômeno político social – e neste sentido, não reduz à dinâmica interna das forças políticas e sociais -, e nem reduz a constituição ao estudo de seus aspectos jurídico-formais. O que a Teoria da Constituição busca, portanto, é compreender a normatividade constitucional *como parte* de seu próprio contexto político-social”. CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Contribuições para uma teoria crítica da constituição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.p.78.

³ “(...) as exigências do burguês foram delineadas na famosa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Este documento é um manifesto a favor de uma sociedade hierárquica de privilégios nobres, mas não um manifesto a favor de uma sociedade democrática e igualitária. ‘Os homens nascem e vivem livres e iguais perante as leis’, dizia seu primeiro artigo; mas ela também prevê a existência de distinções sociais, ainda que ‘somente no terreno da utilidade comum’. A propriedade provada era um direito natural, sagrado, inalienável e inviolável. (...) A declaração afirmava (como contrário à hierarquia nobre ou absolutismo) que ‘todos os cidadãos têm o direito de colaborar na elaboração das leis’; mas ‘pessoalmente ou através de seus representantes’. E a assembleia representativa que ela vislumbrava como o órgão fundamental de governo não era necessariamente uma assembleia democraticamente eleita, nem o regime nela implícito pretendia eliminar os reis. Uma monarquia constitucional baseada em uma oligarquia possuidora de terras era mais adequada à maioria dos liberais burgueses do que a república democrática que poderia ter parecido uma expressão mais lógica de suas aspirações teóricas, embora alguns também

A ênfase inicial à relação entre “constituição” e “democracia” revela um dos problemas atuais mais desafiadores a ser enfrentado pelo presente estudo: a pretensão da Constituição é impor limites ou abrir horizontes aos regimes democráticos? A postura adotada no presente trabalho de defesa da institucionalização da resistência – entendida esta como mecanismo de autogoverno tendente a implementar a democracia – acena claramente para a segunda alternativa.

É bem verdade que a enunciação do que seja um regime democrático nunca se apresentou de forma inequívoca e uníssona. Se o constitucionalismo é uma experiência da modernidade, as reflexões sobre a democracia remontam à Antiguidade – mais precisamente ao contexto grego – quando tal regime de governo estava associado à identidade entre governante e governado (desde uma abordagem mais atual pode-se associar a noção antiga de democracia com a ideia moderna de democracia direta). É curioso como a disputa entre diversas concepções a respeito da engenharia institucional mais satisfatória em matéria de exercício do poder político dividiu jacobinos e girondinos no cenário francês do século XVIII, quando germinavam as sementes do Estado de Direito, fruto da racionalidade anunciada pelo Iluminismo.

Os jacobinos, por um lado, defendiam uma organização constitucional que privilegiasse o exercício dos direitos políticos de forma direta pelos cidadãos, incluída nesse conceito uma parcela mais ampla da sociedade francesa – comumente associada à “baixa burguesia”. O projeto jacobino, mais radical, esteve formalmente estruturado na Constituição francesa de 1793, que – vigente em um curto período de tempo – inovou na forma de organizar o poder, reconhecendo o sufrágio universal e o direito de insurreição do povo. Os girondinos, por outro lado, pleiteavam a construção de um governo representativo, admitindo-se a manutenção de um sistema político excludente por meio de instrumentos censitários de controle.

advogassem esta causa. Mas, no geral, o burguês liberal clássico de 1789 (e o liberal de 1789-1848) não era um democrata mas sim um devoto do constitucionalismo, um Estado secular com liberdades civis e garantias para a empresa privada e um governo de contribuintes e proprietários”. HOBBSAWM, Eric J. **A era das revoluções (1789-1848)**. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p.106-107.

Na avaliação da gironda, a implementação da democracia (hoje entendida como direta) revelava-se totalmente inviável por razões estruturais⁴.

A divergência havida entre a alta e a baixa burguesia no âmbito do processo revolucionário francês traz à luz um fato pouco explorado pelos constitucionalistas em geral, mas fundamental para a presente análise: na história constitucional, “democracia” e “governo representativo” não somente não se confundiam como eram antagônicos até o início do século XX. O modelo de governo representativo proposto pela alta burguesia francesa, prevaemente no horizonte das constituições emergentes no século XIX, fundamenta-se na imprescindível qualificação dos representantes escolhidos por critérios de ordem econômica (censitários) a integrarem a sociedade política. Com o decurso dos fatos históricos e o fracasso da experiência jacobina, consolidou-se no horizonte do pensamento político moderno a noção de que um regime que não contivesse os excessos do povo estaria fadado à destruição, ao caos e à anarquia⁵. Estavam dadas as circunstâncias para a afirmação de que dentre as principais funções a serem desempenhadas pela Constituição, estaria a de delimitação da soberania popular⁶.

O debate a respeito da função a ser cumprida pela Constituição se coloca na realidade latino-americana a partir da eclosão dos processos emancipatórios, já no século XIX. Sem a pretensão de uniformizar as particularidades plurais⁷ de cada

⁴ CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo enfocado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, vol. 68, n.2, abr./jun., p.67-84, 2002. p.71

⁵ Nesse ponto em particular, destaque-se que a Declaração Francesa de 1795, em contraste com as anteriores de 1789 e de 1793, não incorpora a noção de resistência em seu texto. “Em perspectiva diametralmente oposta, a Declaração de 1795 parece refletir com exclusividade uma preocupação básica do contratualismo do século XVII, qual seja, a de fundamentar a obrigação política. Sai de cena, no texto da Declaração, a resistência (ou desobrigação), e entra a obrigação”. POGREBINSCHI, Thamy. Emancipação Política, Direito de Resistência e Direitos Humanos em Robespierre e Marx. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.46, n.1, 2003, p.129-152. p.141.

⁶ “Se a democracia significa o povo decidindo as questões politicamente relevantes da sua comunidade, isso inclui os conteúdos da Constituição de um país, isto é, as normas que organizam as instituições do governo e estabelecem limites aos respectivos poderes governamentais. Entretanto, se o constitucionalismo significa limites à soberania popular, então alguns conteúdos da Constituição – law of lawmaking – devem permanecer fora do alcance da decisão majoritária e das deliberações democráticas. Eis o paradoxo que marca a democracia constitucional (...)”. GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012.p.24.

⁷ Vide o conceito de “temporalidade mista” vigente na região latino-americana, em: ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. **America Latina, la construcción de la orden: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica**. Buenos Aires: Ariel, 2012. p.85.

contexto regional é possível afirmar que a via escolhida pelas elites locais (“*criollos*”) na construção dos Estados latino-americanos foi a “revolução passiva dependente”, ou seja, uma “revolução política sem revolução social”⁸. Foi a busca pela ordem – e não pela revolução – que guiou os agentes políticos envolvidos na articulação das estruturas institucionais dos Estados recém fundados, de tal forma que para o modelo constitucional hegemônico na América Latina a partir da segunda metade do século XIX, “governo representativo” e “democracia” já são assimilados como duas faces de um mesmo objeto: a forma legítima de organizar o exercício do poder político e de evitar crises de estabilidade social.

As constituições consagram, desse modo, sistemas políticos desenhados desde a lógica da democracia representativa, nos quais o povo figura mais como elemento retórico de legitimação da ordem jurídica do que como efetivo titular do poder político. A normalidade com que a nova institucionalidade tratou as formas centralizadoras e excludentes de exercício do poder após os processos de independência revela que o paradigma predominante no constitucionalismo latino-americano não reivindicava modificações radicais na estrutura social de produção ou de tomada de decisões políticas. Aliás, o constitucionalismo que sustenta as oligarquias regionais se antecipa contra todos os mecanismos de radicalização da participação popular nos processos políticos por conta do medo causado pelo potencial de violência (e ruptura) dessas experiências, tal como se verificou no Haiti.

Em que pese a universalização do sufrágio ter modificado de maneira significativa a correlação de forças dentro dos sistemas políticos latino-americanos no século XX, é inegável que o modelo institucional liberal-conservador consagrado em meados do século XIX nos textos constitucionais emergentes na região permaneceu funcionando de maneira decisiva como bloqueio à manifestação do poder constituinte diante de crises institucionais orgânicas, invariavelmente solucionadas pelos poderes constituídos. A expressão que torna essa realidade mais evidente é o progressivo detalhamento da regulamentação do estado de exceção nos textos constitucionais (que ingressa nos ordenamentos jurídicos como “estado de sítio”, “estado de defesa”, “estado de comoção interna”, “estado de emergência”, dentre outras nomenclaturas) e a ausência de mecanismos institucionais que confirmam ao povo o poder de resistência.

⁸ Ibidem, p.392.

É precisamente sobre essa relação entre Constituição e resistência que o presente estudo se dedica, tomando a experiência do constitucionalismo latino-americano como objeto principal. Inicialmente, uma dificuldade se projeta como obstáculo ao desenvolvimento do presente trabalho: qual o conceito de resistência a ser manuseado no cotejo com o constitucionalismo latino-americano e suas propostas institucionais? A pesquisa voltada à identificação dos pressupostos teóricos que dão sustentação ao direito de resistência revela a plasticidade do seu conteúdo, que pode corresponder a variados âmbitos da ação humana dependendo da matriz de pensamento a ser adotada⁹. O problema envolvendo a comparação de padrões de institucionalização da resistência de forma concreta, ou seja, desde a pesquisa nos textos constitucionais promulgados e publicados na América Latina, tem como premissa de fundo a definição prévia da abrangência teórica (e abstrata, portanto) do termo “resistência”.

É por essa razão que a primeira parte do presente estudo resgata a teoria da resistência elaborada desde o contexto latino-americano pelo constitucionalista argentino Roberto Gargarella. A teoria engendrada a partir do conceito de “alienação legal” é resultado de um posicionamento teórico próprio do autor latino-americano na busca pela conciliação do liberalismo igualitário com a corrente de pensamento republicano. A preocupação em deslocar o foco da abordagem do fenômeno da resistência – para compreender o seu exercício como defesa da participação popular na construção das decisões coletivizadas (âmbito do político) – emerge no horizonte de quem pensa o direito constitucional desde a realidade latino-americana, marcada por profundas desigualdades econômicas e socioculturais e, sobretudo, pela conservação de estruturas institucionais que, em vez de promoverem, obstruem o acesso popular aos processos de tomada de decisão política há mais de dois séculos.

Nesse cenário, com o respaldo do constitucionalismo igualitário proposto por Gargarella, a primeira parte da pesquisa enfrenta o desafio que é refletir sobre como a resistência deve ser traduzida pela engenharia constitucional para ser afirmada como um poder, mais do que como um “direito” – a ser interpretado e restringido pela estrutura institucional do Estado (responsável pelas situações de alienação

⁹ TAVARES, Geovani de Oliveira. **Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos**. Campinas: Edicamp, 2003. p.9.

legal que ensejam a resistência). A institucionalização da resistência como mero “direito”, desacompanhada de mecanismos de participação popular direta e permanente que tenham impacto imediato na estrutura orgânica dos textos constitucionais importa na concretização de um padrão de institucionalidade que está fadado à reprodução de contextos de alienação legal, socialmente instáveis e politicamente antidemocráticos.

Na segunda parte do presente estudo, avançaremos na identificação dos padrões de institucionalização da resistência nos dois primeiros séculos de constitucionalismo latino-americano (séc. XIX e XX), por meio da análise dos textos constitucionais publicados na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Aderindo ao entendimento teórico que divide as principais correntes de pensamento constitucional latino-americanos no início do século XIX em liberais, conservadores e radicais¹⁰, é notório que a defesa da democracia (nos contornos jacobinos) e de mecanismos de participação direta do povo coube aos últimos.

O projeto institucional dominante na região a partir de meados do século XIX é resultado de um pacto entre liberais e conservadores no sentido de bloquear o acesso popular na condução dos processos políticos em curso nos estados recém-fundados. Em consequência disso, percebe-se um silêncio eloquente dos textos constitucionais emergentes nesse período a respeito do poder de resistência. Conforme se perceberá, a preocupação da corrente de pensamento radical em tornar os novos regimes políticos efetivamente democráticos foi traduzida pela perspectiva liberal-conservadora na fundação de governos representativos que resguardassem uma lista de direitos indisponíveis (diretamente relacionados à proteção da propriedade) nos textos constitucionais agregada a um sistema político marcadamente excludente.

¹⁰ Tais categorias aparecem inicialmente em Bartolomé Mitre e, posteriormente, são aperfeiçoados por Roberto Gargarella, que investiga as fusões entre os três modelos. Nesse sentido, ver: MITRE, Bartolomé. Los tres partidos. In: **Proyecto y Construcción de una nación (Argentina 1846-1880)**. Venezuela: Biblioteca Ayacucho Digital, nº. 68. pp. 182-185; e GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014. p.19.

No século XX, a inserção de direitos sociais nas constituições (constitucionalismo social) não foi acompanhada de uma rearticulação orgânica dos mecanismos de exercício do poder político nos Estados latino-americanos, de tal forma que se pode perceber uma continuidade das estruturas institucionais (concentradoras de poder) dentro da organização estatal. As reclamações promovidas pelos operários são cooptadas pela matriz institucional dominante como reivindicações por mais direitos, e é desse modo que são ampliadas as listas de direitos constantes dos textos constitucionais. A resistência, quando institucionalizada, figura como mais um direito, a ser significado e limitado pelo poder constituído.

De maneira bastante clara, o constitucionalismo social amplia o rol de “cláusulas dormentes”, isto é, disposições constitucionais interpretadas como meras indicações (metas) a orientarem, na medida do possível, a ação estatal. A partir do final da década de 1980, os textos constitucionais latino-americanos passaram a reconhecer perspectivas culturais diversas daquela hegemônica nos sistemas capitalistas, de modo que a lógica monolítica do Estado tornou-se objeto de severas críticas. As alterações constitucionais desse movimento crítico (constitucionalismo pluralista), historicamente situado no pós-declínio das ditaduras militares latino-americanas, não tiveram êxito na articulação de estruturas institucionais que privilegiassem a manifestação popular de forma direta e perene, confiando ao processo de redemocratização a missão de restituir as democracias representativas.

É no final do século XX e início do século XXI que um novo paradigma constitucional, consciente das falhas dos processos reformadores que lhe antecederam e da necessidade de abrir a “sala de máquinas” das constituições, materializa-se em três momentos constituintes diferentes, em contextos políticos bastante peculiares: na Venezuela, em 1999; no Equador, em 2008; e na Bolívia, em 2009. Assim, a terceira parte do estudo tem como foco a análise das promessas de ruptura com o paradigma constitucional dominante nos séculos XIX e XX trazidas pelo “novo” constitucionalismo latino-americano, com o fim de identificar os limites desses projetos institucionais inovadores em matéria de participação popular nos processos políticos de tomada de decisão.

Na prática, pretende-se verificar se o modelo institucional inaugurado pelas experiências venezuelana, equatoriana e boliviana são capazes de criar instâncias de resistência no funcionamento dos respectivos sistemas políticos, de tal sorte que as soluções para as crises e para os impasses político-institucionais estejam reservados à decisão popular. Em outras palavras, depreende-se do discurso de justificação dos novos projetos constitucionais que uma de suas características mais inovadoras foi a institucionalização da resistência como expressão da esfera da política. No seu terceiro capítulo, o presente trabalho se propõe a identificar esses novos instrumentos de resistência institucionalizados e, na sequência, averiguar a potencialidade desses institutos para a efetiva manifestação da soberania popular.

2 PENSANDO A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESISTÊNCIA DESDE A AMÉRICA LATINA: PERSPECTIVAS DO CONSTITUCIONALISMO IGUALITÁRIO

2.1 Resistência à opressão: o direito perdido

O direito de resistência (enquanto direito a não obediência) não é propriamente uma originalidade do pensamento político moderno. Já na Antiguidade, o questionamento de ordens e de leis que contrariassem a justiça eterna aparece no centro do debate envolvendo o dever de obediência – e a postura de Antígona (de Sófocles) revela isso de forma categórica: diante de uma ordem injusta de quem detém o poder, opta-se por “ficar com as ordens mais altas dos deuses, inacessíveis à maldade humana” ¹¹.

Na Idade Média, de igual modo, a ideia de controle sobre a prática do governante se expressa no pensamento tomista, segundo o qual o “levante contra o tirano não constitui sedição, mas pelo contrário resistência ou repressão da sedição, de que é protótipo o tirano, ao afastar-se do bem comum” ¹². No período medieval prevaleceu a distinção entre duas principais justificativas ensejadoras do direito de resistência: a tirania *ex defectu tituli* (decorrente da ausência de título, como no caso da tomada do poder por usurpadores) e a tirania *quoad exercitium* (em razão do exercício, quando o governante legítimo viola as leis naturais no exercício do poder). No primeiro caso, o rol de legitimados para o exercício da resistência era substancialmente maior, pois qualquer indivíduo se qualificaria como legítimo combatente de um usurpador, que pretende impor a sua decisão sem um prévio compromisso firmado com o destinatário de suas ações (povo). Entretanto, no segundo caso a legitimidade do agir resistente apresentava-se mais restrita: deveria ficar sob o encargo dos representantes que compunham as instituições políticas da comunidade (corpo político). Nesse sentido, predomina no medievo a perspectiva de que a responsabilidade pela identificação – e conseqüente combate, por via da

¹¹ CALMON, Pedro. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952. p.25.

¹² PAUPÉRIO, Artur Machado. **O direito político de resistência**. Rio de Janeiro: Forense, 1978. p.69.

resistência – dos atos abusivos do soberano legítimo (“não usurpador”) é exclusiva do próprio corpo institucional, afastando-se a atuação individual dos súditos¹³.

Note-se que as teorias sobre o direito de resistência articuladas no movimento da Reforma Protestante no começo do século XVI ainda atrelam-se ao “dever religioso e moral de resistir”, e continuam “a limitar o exercício desse direito aos magistrados inferiores e a outros representantes eleitos, deliberadamente excluindo os cidadãos enquanto indivíduos, e mesmo o povo como um todo, da capacidade de tomar uma iniciativa política direta”¹⁴. O raciocínio que está na base dessa construção assume como pressuposto o fato de que, nos contextos dos tiranos por exercício, a linha que delimita o espaço próprio do rei e o espaço característico do tirano seria demasiado tênue e a sua definição dependeria do juízo subjetivo dos súditos, o que traria o risco da desordem.

A ascensão das perspectivas contratualistas a partir do século XVII redefine o papel do indivíduo na resistência contra os abusos de autoridades legitimamente constituídas. Nesse sentido, a tese do contrato social – inspirado pelo pensamento liberal clássico – atrai para o núcleo da estruturação do sistema político a noção de que o indivíduo (inclusive aquele que não desempenha funções dentro da institucionalidade estatal) está legitimado a agir (resistir) contra abusos que ameacem os seus direitos individuais indisponíveis, tais como a vida, a segurança e a propriedade. Nesse contexto de afirmação da noção moderna de Estado como fonte de todo o direito legítimo, vinculada à concepção de soberania e de monopólio da violência, o fenômeno do constitucionalismo surge entre os séculos XVI e XVIII como “uma técnica da liberdade contra o poder arbitrário”¹⁵. A importância da Constituição enquanto ordenação sistemática e racional da comunidade reunida em um documento escrito encontra sua base na dimensão racionalista do pensamento

¹³ “(...) mientras que es lícito y obligatorio que tanto los éforos, los representantes del pueblo que ejercen funciones públicas en el nivel central o en el periférico, como los simples ciudadanos, resistan a um tirano sin título, en el caso en que el sumo magistrado, el príncipe, sea legítimo y se convierta en tirano al ejercer el poder, el derecho de resistencia y de negación de su autoridad solo corresponde a los éforos: entendemos por resistencia la acción por medio de la cual los éforos impiden, con palabras o hechos, la tiranía del sumo magistrado, desautorizándolo o quitándolo de en medio cuando sea incorregible y cuando no exista otra manera de conservar y proteger los derechos del cuerpo social y de liberar del mal al Estado”. VITALE, Ermanno. **Defenderse del poder – por una resistencia constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2012. p.114.

¹⁴ SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p.608.

¹⁵ MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno**. Madrid: Trotta, 1988. p.24.

político dominante nesse período histórico¹⁶, segundo o qual as normas gerais e abstratas apresentam força conformadora absoluta, de tal forma que no processo de codificação do texto constitucional a “*ratio* transforma-se em *experiência* e tem força para plasmar, na realidade política, os esquemas constitucionais mentalmente elaborados”¹⁷.

Dessa forma, o direito de resistência figura como elemento central no nascimento do constitucionalismo, fenômeno fortemente inspirado pela tradição liberal clássica. A perspectiva emergente de que o primeiro dever de todo governo era o de proteger os direitos inalienáveis das pessoas conduziu o direito de resistência à condição de instrumento de defesa individual contra opressão de governos descomprometidos com a garantia daqueles direitos básicos. A importância do direito de resistência como pilar de sustentação de governos que preservem o valor e as capacidades de cada indivíduo foi reconhecida pelas duas grandes revoluções do século XVIII: na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América (1776) ficou consignado que o povo teria o direito de alterar ou abolir o governo para instituir um novo, fundando seus princípios e organizando seus poderes de tal forma que atenda melhor a sua segurança e felicidade; enquanto que a Declaração dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Nacional francesa em 1789, reconheceu o direito contra a opressão como um dos direitos naturais e imprescritíveis do homem¹⁸.

Apesar de ter figurado como elemento nuclear do constitucionalismo¹⁹, a noção de resistência começou a desaparecer dos discursos políticos e da institucionalidade constitucional. Assumindo a preocupação de avaliar algumas das

¹⁶ A dimensão racionalista do pensamento iluminista impacta diretamente na formação do sistema político monista apresentado pelo Estado moderno. “A sociedade medieval era uma sociedade pluralista, posto ser constituída por uma pluralidade de agrupamentos sociais cada um dos quais dispoñdo de um ordenamento jurídico próprio: o direito aí se apresentava como um fenômeno social, produzido não pelo Estado, mas pela sociedade civil. Com a formação do Estado moderno, ao contrário, a sociedade assume uma estrutura monista, no sentido de que o Estado concentra em si todos os poderes, em primeiro lugar aquele de criar o direito: não se contenta em concorrer para esta criação, mas quer ser o único a estabelecer o direito, ou diretamente através da lei, ou indiretamente através do reconhecimento e controle das normas de formação consuetudinária”. BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995. p.27

¹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 1991.p.259.

¹⁸ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir el derecho**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2005.p.18.

¹⁹ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: El primer derecho**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2005.p.210.

razões que elucidem o referido desaparecimento sem a pretensão de esgotar a explicação para esse movimento de causas multifacetadas, Roberto Gargarella identifica três principais modificações operadas na realidade sociopolítica contemporânea que auxiliariam no esclarecimento do problema: a atomização do poder, a fragmentação social e a emergência dos novos desenhos institucionais na contemporaneidade²⁰.

Uma primeira transformação pela qual a sociedade contemporânea passou – e que refletiu diretamente na percepção da inviabilidade prática do direito de resistência – está fundada na atomização do poder político, que deixa de estar formalmente concentrado em instâncias facilmente identificáveis pelos indivíduos na sociedade. O avanço da burocratização das estruturas do Estado cria uma situação concretamente diferenciada em comparação com os tradicionais meios de determinação das escolhas políticas. Nesse sentido, a complexidade decorrente dos procedimentos descentralizados de deliberação adotados e da consolidação dos controles horizontais de separação de poderes nas engenharias institucionais articuladas pelas constituições contemporâneas impede que a figura do “opressor” – contra quem a ação resistente apontava como legítima (durante a formação do Estado moderno) – deixa de ser facilmente identificada. Em termos práticos, verifica-se que a fonte da dominação passa a resultar de escolhas provenientes de esferas sociais múltiplas e dispersas, o que dificultaria o exercício da resistência²¹.

De igual modo, o movimento de descentralização das atribuições relativas ao exercício do poder político é acompanhado de um processo de profunda fragmentação social. Em verdade, esta representa o suporte social daquele. A pluralidade de condições havida entre os mais variados grupos que compõem determinada sociedade delinea o quadro de diferentes graus de desigualdade que marca a relação entre eles. A partir dessa premissa, Gargarella pressupõe que a fragmentação social também contribuiu para tornar a resistência inconcebível na prática política, “não somente porque hoje alguns grupos não sofrem graves opressões, mas porque além disso, e por isso mesmo, vão fazer todo o possível para impedir a desestabilização de uma situação que em princípio lhes favorece ou

²⁰ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir...** Op. cit., p.27-30.

²¹ Ibidem, p.27

não lhes prejudica”²². A existência de maior pluralidade de condições entre os grupos sociais, portanto, é percebida como um entrave à adesão da maioria ao agir rebelde esboçado pela minoria.

Por fim, Gargarella faz referência às inovações no âmbito da organização institucionais de impacto significativo na divisão do poder político dentro das sociedades. A existência desses instrumentos – que ficam à disposição dos cidadãos dos Estados contemporâneos – criariam uma alternativa “ordenada e pacífica” para a promoção das mudanças que outrora somente podiam ser concretizadas por meio do exercício do direito de resistência. A consolidação das eleições periódicas – com a extensão do direito ao sufrágio a todos os cidadãos, sem restrições de natureza socioeconômica – e a elaboração de mecanismos destinados a permitir reformas nas Constituições político-jurídicas das comunidades reduziriam o risco de o direito se converter em instrumento de opressão. A emergência dessas inovações forja um aspecto democrático bastante coerente às estruturas do Estado, de tal forma que duas perguntas repercutem na oportunidade em que o exercício do direito de resistência é sugerido nesses contextos: o que justificaria o uso da força física para derrubar um governo ou eliminar o seu líder, se é possível provocar mudanças igualmente profundas por meio da força dos votos? E, qual é o sentido de recorrer a mobilizações violentas da população quando é possível provocar mudanças políticas substantivas por meio de “meios muito menos graves e muito mais civilizados?”²³.

Embora partindo de uma abordagem teórica bastante diversa (a da teoria do sistema do direito autopoietico²⁴), Niklas Luhmann auxilia na compreensão do processo de desaparecimento do direito de resistência dos ordenamentos jurídicos contemporâneos, inclusive reforçando os argumentos trazidos anteriormente. No enfrentamento do problema envolvendo a dificuldade de distinguir o sistema jurídico do sistema político, o autor alemão aponta o direito de resistência como sendo o

²² Ibidem, p.28.

²³ Ibidem, p.30.

²⁴ “Uma teoria do sistema do direito autopoietico, que é um sistema operativamente fechado, pressupõe esse sistema como capaz de esboçar uma distinção entre si mesmo e outros sistemas em funcionamento na sociedade. Portanto, se houver qualquer observador externo do sistema que queira observá-lo e descrevê-lo apropriadamente, ele avará por deparar com essa distinção, produzida no próprio sistema”. LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.p.545.

motivo central para a afirmação de conexão entre esses dois sistemas²⁵. Com o advento do Estado moderno e a centralização do aparato coercitivo, “o sistema político moderno do Estado territorial não podia aceitar o fato de que os súditos se imiscuissem na política invocando o direito, ou seja, que perturbassem a paz”²⁶. A pretensão de fechamento de ambos os sistemas – com especial destaque ao jurídico, que não aceitaria nenhum estatuto de exceção – resulta no afastamento da resistência, que deixa de ser reconhecido pelo soberano como direito dos súditos.

Tais aspectos contribuem para a compreensão do processo de desaparecimento do direito de resistência dos textos constitucionais contemporâneos. O silêncio da teoria constitucional a respeito dessa ausência revela o grau de desvalorização da resistência enquanto instrumento de afirmação da soberania popular e revela a dificuldade de atuais pesquisas ao tratar do tema, dada a carência de fontes. Na América Latina, a escassez de trabalhos que se proponham a enfrentar o problema da institucionalização da resistência em regimes democráticos contrasta com a realidade de uma sociedade marcada por desigualdades socioeconômicas extremamente acentuadas, onde grupos historicamente marginalizados dos processos de tomada de decisão política seguem sem acesso a direitos fundamentais básicos, como direito ao trabalho digno, à moradia, à alimentação, dentre outros.

Nesse cenário latino-americano de fontes escassas, o presente trabalho resgata o modelo de análise do fenômeno da resistência proposto pelo constitucionalista argentino Roberto Gargarella com o objetivo de instigar um debate mais amplo a respeito do desafio da institucionalização constitucional da resistência. Em uma primeira subseção, serão apresentados os contornos da teoria do direito de resistência construído pelo autor, com enfoque (i) à noção de alienação legal enquanto elemento de distinção do paradigma teórico e (ii) às limitações do modelo em análise, com o fim de esclarecer os pontos de tensão que se impõem diante da pretensão de institucionalizar a resistência em Estados constitucionais. A segunda subseção explorará o vínculo entre a noção de resistência e a defesa do ideal de autogoverno coletivo como uma opção teórica que evidencia a pretensão de Gargarella em cotejar liberalismo e republicanismo para construir uma “leitura

²⁵ Ibidem, p.550.

²⁶ Ibidem, p.554.

majoritária do Estado de Direito”²⁷. Diante da importância da condição procedimental (ausência de instrumentos que viabilizem o autogoverno) articulado por Gargarella na delimitação do conceito de resistência legítima, a terceira subseção do presente capítulo extrai da teoria do constitucionalista argentino uma proposta de institucionalização do “agir resistente” que atenda ao propósito de ampliar os horizontes da participação popular nas engenharias constitucionais, isto é, que intente conceber a resistência como expressão política de autogoverno.

2.2A retomada desde a América Latina: a Teoria da Resistência de Roberto Gargarella

É evidente que pensar o direito resistência no início do século XXI na América Latina pressupõe o reconhecimento de uma realidade histórica, cultural e sociopolítica muito diversa daquela em que os primeiros teóricos liberais do direito de resistência vivenciaram no contexto da emergência da modernidade, e que tal mudança de cenário implica na identificação de outra semântica para a resistência. Nesse sentido, a opressão contra a qual se insurgiam os liberais clássicos já não se concretiza de modo explícito como no período da formação dos Estados modernos, pois o processo de atomização do poder político desencadeado pela burocratização das estruturas estatais tem reflexo direto na elevação do grau de despersonalização das instâncias responsáveis pelas decisões políticas de impacto na vida social.

Entretanto, a pulverização do poder político, a fragmentação social e a modificação gradual da correlação de forças nos sistemas políticos provocada pelas novas engenharias constitucionais não impediram a exposição de alguns grupos da sociedade latino-americana a situações de carência extrema, em que a própria satisfação das necessidades vitais biológicas resta prejudicada.

²⁷ GARGARELLA, Roberto. Una lectura mayoritaria del Estado de Derecho.p.17-34. In: **Cuaderno Gris**, Issue 9, 2007. Disponível em: http://miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_lectura_mayoritaria.pdf. Acesso em 5 jun.2017.

Em 2014, um estudo²⁸ apontou que um terço da população total da América Latina vive com uma renda média de 4 a 10 dólares diários – sendo que em tal cifra não foram contabilizados os 167 milhões de latino-americanos que se encontram em situação de pobreza²⁹, isto é, que sobrevivem com uma renda ainda inferior. Em 2017, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) da Organização das Nações Unidas (ONU) divulgou o relatório “Panorama Social de América Latina 2017”, pelo qual se percebe que o número de latino-americanos que sobrevivem em condições de extrema pobreza (indigência) é extremamente alarmante: aproximadamente 10% do total da população, o que representa aproximadamente 61 milhões de pessoas³⁰. Nesses contextos de extrema carência, em que direitos fundamentais básicos restam sistematicamente negados a parcelas significativas da população, verifica-se a existência de bloqueios institucionais que, não raramente, tornam o direito, em geral, e a Constituição, em particular, instrumentos de manutenção da ordem desigual e excludente nas sociedades latino-americanas.

É precisamente diante dessas circunstâncias que o constitucionalista argentino Roberto Gargarella articula, no início do século XXI, uma teoria da resistência que dialoga com o contexto político, socioeconômico e cultural das sociedades latino-americanas. Se é verdade que em certas ocasiões na atualidade a estrutura jurídico-estatal – em vez de coibir – contribui com a manutenção de situações de violação de direitos fundamentais básicos, então também é necessário pensar sobre o desafio de institucionalização da resistência, como mecanismo de autocorreção (e de reinvenção) do sistema constitucional e de defesa da legitimidade do exercício do poder político, que em regimes democráticos, está associada à instrumentalização da soberania popular.

²⁸ BIRDSALL, Nancy; LUSTIG, Nora; MAYER, Christian J. The Strugglers: The New Poor in Latin America? In: **World Development**, August 2014, Vol. 60, pp132-146.

²⁹ INSULZA, José Miguel. Desigualdad, democracia e inclusión social. In: BRIONES, Alvaro; ESQUENAZI, Patricia; OCHOA, Gina; ZELA, Hugo de. **Desigualdad e inclusión social en las Américas : 14 ensayos**. Washington DC: Organization of American States, 2014. p.14. Disponível em: <https://www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf>. Acesso em 2 jun. 2017.

³⁰ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina, 2017**. Santiago: CEPAL, 2017. p.88. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/1/S1701050_es.pdf. Acesso em 2 jan. 2017.

2.2.1 A centralidade da noção de alienação legal

A noção de resistência constitucional está vinculada a atos de enfrentamento público e coletivo do direito positivo e da institucionalidade vigente, “que podem assumir um caráter violento, destinados a frustrar leis, políticas ou decisões do governo de turno”³¹. A desobediência civil e a objeção de consciência são institutos que não se confundem com a ideia de resistência constitucional. Além do elemento violência, que é reconhecidamente alheio aos contextos de desobediência civil e de objeção de consciência, merece destaque o fato de que nesses dois institutos a insurgência ocorre por parte de quem aceita sofrer as penas que o direito impõe, isto é, há um questionamento de algum aspecto específico que não afasta a aceitação da validade geral do direito³². Nas situações de resistência constitucional, de outra forma, o que está em questão é a disputa pela validade das bases da organização constitucional.

Conforme observado pelo autor argentino, o fato de a relativa estabilidade das democracias constitucionais contemporâneas explicar parcialmente o atual descrédito do direito de resistência no arsenal das ferramentas disponíveis ao cidadão não impede que se verifique se tal instrumento tem fundamentos que o justificam no contexto em que vivemos³³. O conceito que sustenta a teoria da resistência elaborada por Gargarella é o de “alienação legal”, construído desde releituras contemporâneas do pensamento marxista – mais especificamente das noções de “alienação”³⁴. Com auxílio da interpretação dada por Jon Elster³⁵ ao pensamento de Marx, resgata-se a perspectiva de que nos sistemas capitalistas as pessoas encontram-se socialmente alienadas quando não são capazes de identificarem o resultado agregado de suas próprias atividades e são incapazes de controlar ou mudar esse resultado³⁶. O que inspira a teoria da resistência em análise na descrição da ideia de alienação legal é a aproximação da concepção de alienação ao cenário jurídico-institucional das sociedades latino-americanas, onde o

³¹ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta...** Op.cit. p.207-208.

³² Ibidem, p.209.

³³ Ibidem, p.232.

³⁴ Nesse sentido, busca-se sustentar para o “direito” o que Karl Marx argumentou em relação ao “trabalho”. GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir...** Op.cit., p.20.

³⁵ ELSTER, Jon. **Making sense of Marx**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

³⁶ GARGARELLA, Roberto. Op.cit., p.176.

direito – que poderia ser considerado o resultado dos pactos firmados nos processos políticos de deliberação – “começa a ser visto como algo completamente alheio – quando não diretamente contrario – a tais aspirações e necessidades”³⁷.

Nesse sentido, Gargarella parte da constatação de que existem segmentos da sociedade que apresentam sérias dificuldades para satisfazer suas necessidades mais básicas – bem como para expor suas próprias perspectivas e articular mudanças no ordenamento jurídico que lhes favoreçam³⁸ - para afirmar que as inovações institucionais emergentes nas constituições contemporâneas não são capazes de responder satisfatoriamente às situações de alienação legal que se impõem na realidade latino-americana. Em outras palavras, em contextos de alienação legal, recorrer ao direito “para renovar os governantes em exercício, ou para modificar as bases constitucionais do governo pode resultar simplesmente insensato: aqui, o direito forma parte central dos obstáculos que obstruem a possibilidade de autogoverno e não parte das condições que o tornam possível”³⁹.

É notório que a noção de alienação legal está no centro da teoria da resistência proposta por Gargarella, já que a sua proposta é justificar a resistência dos atores políticos que se encontram em situações enquadradas como tal. O pressuposto do autor é o de que aqueles que se encontram privados de certos bens humanos básicos e não possuem alternativas institucionais para reivindicarem (e alcançarem) uma melhor condição encontram-se em contextos de alienação legal – e essa circunstância, por sua vez, ensejaria resistência legítima.

Basicamente, a alienação legal se configura mediante a verificação de duas condições (ou elementos) principais, uma substancial e outra procedimental. A divisão da noção de alienação legal nesses dois elementos é útil para fins de análise teórica, mas na prática representam duas facetas de uma mesma realidade. A resistência estará legitimada seja com a identificação de ambos elementos (a incidência do primeiro tem como sustentáculo o segundo, isto é, onde há violação de direitos fundamentais mínimos há uma estrutura institucional que bloqueia as reivindicações desse grupo oprimido) ou apenas do segundo (sobre a autossuficiência da condição procedimental, voltaremos mais adiante).

³⁷ Ibidem, p.176.

³⁸ Ibidem, p.33.

³⁹ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta...**Op. cit., p.233.

A primeira condição (“substancial”) está associada aos piores agravos que uma pessoa pode enfrentar: “aqueles que se veem sistematicamente privados de abrigo ou casa; aqueles que padecem diariamente de fome; aqueles que são vítimas sistemáticas da violência, etc”⁴⁰. Gargarella ressalta que a pobreza talvez seja o mais importante exemplo de violação gravíssima de direito que tem lugar nas sociedades contemporâneas pretensamente democráticas, mas não é o único: “não temos violações da chamada condição substantiva somente quando se dão casos de pobreza severa e persistente: dita situação representa apenas um caso paradigmático (...) daqueles onde existe uma violação grave de direitos fundamentais”⁴¹.

O segundo elemento característico dos contextos de alienação legal é de natureza “procedimental” e está vinculado a um problema político enfrentado pelos setores sociais que sofrem com aquela violência descrita no parágrafo anterior: a engenharia estatal apresenta deficiências institucionais que dificultam o acesso das demandas desses grupos aos seus respectivos representantes, que invariavelmente não levam tais pautas adiante no campo político. Consequentemente, instaura-se na prática uma situação limite em que soluções para aqueles graves problemas são bloqueadas pela engenharia institucional desses Estados. Nesses casos, o direito pode ser considerado responsável pelas privações sofridas pelos grupos marginalizados porque se mostra cego ante as necessidades dos vulneráveis, surdo frente as suas reivindicações ou sem vontade para remediar o sofrimento suportado por eles⁴². A rigor, o elemento procedimental de configuração dos contextos de alienação legal está associado à ausência de instrumentos institucionais que concretizem o autogoverno coletivo e deem efetividade ao “super direito”⁴³ de liberdade de expressão política.

A identificação dos contextos de alienação legal é imprescindível para a compreensão do estatuto apresentado pela resistência, expressão da defesa de ordens constitucionais que viabilizem a manifestação da soberania popular. Pressupõe-se que aqueles que se encontram nesses contextos não têm um dever

⁴⁰ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir...** Op.cit., p.35.

⁴¹ Ibidem, p.179.

⁴² Ibidem, p.36.

⁴³ GARGARELLA, Roberto. **Carta aberta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta.** Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006. p.28.

geral de obediência ao direito (pois este não lhes assegura proteção contra o sofrimento), ou seja, a resistência estaria moralmente permitida⁴⁴. É imperioso enfatizar, todavia, que o autor argentino não condiciona o reconhecimento da alienação legal a situações concretas de coexistência dos dois elementos apontados (substancial e procedimental), de tal sorte que a identificação de bloqueios institucionais à participação política do povo (elemento procedimental) já constituiria fundamento suficiente para o agir resistente.

A autossuficiência do elemento procedimental é destacada por Gargarella na resposta à crítica apresentada por Fernando Aguiar. Aguiar articula um questionamento central para o debate proposto no presente trabalho: no caso de uma realidade fática em que as necessidades básicas da comunidade são atendidas (ausência do elemento substancial) mas que parcela da população se encontre politicamente excluída (presença do elemento procedimental), há o direito legítimo de resistência? O questionamento emerge paralelamente ao resgate de episódios concretos que evidenciam a factualidade de situações com esses contornos⁴⁵. Depreende-se da argumentação construída por Gargarella que a criação de obstáculos à participação popular nos processos políticos representaria de *per se* uma violação grave de direitos fundamentais (direitos políticos), ensejadora de resistência legítima.

Em princípio, tanto a resistência passiva (“não-cooperação”) quanto a resistência ativa (“enfrentamento”) seriam legítimas diante de contextos de alienação legal, pois os oprimidos estariam – na perspectiva do modelo em análise – moralmente livres para desobedecer as ordens e as leis que dão origem ou fortalecem a situação de opressão e sofrimento⁴⁶. A dificuldade com a qual o autor precisa lidar origina-se na impossibilidade de pré-determinar, com critérios fixos e objetivos, quais atos são os causadores de circunstâncias de extremo sofrimento a segmentos sociais específicos. De igual modo, é preciso reconhecer que todo ato

⁴⁴ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir...** Op.cit., p.37.

⁴⁵ “La rebelión de las colonias norteamericanas contra la metrópoli inglesa nos ofrece, por otra parte, un ejemplo histórico de una situación en la que se cumpliría la condición procedimental pero no la sustantiva. Los colonos no se opusieron a Inglaterra por su situación de carencia extrema, sino para tomar los asuntos em sus propias manos. Padecían un caso claro de alienación legal, pero lo padecían porque su ordenamiento legal era resultado de un proceso en el que no estaban plenamente involucrados, no porque se cumpliera la condición sustantiva de Gargarella”. Ibidem, p.54.

⁴⁶ Ibidem, p.38.

normativo do Estado – seja direta, seja indiretamente – tende a consolidar o *status quo*, que para aqueles que integram setores marginalizados dentro das sociedades, é um estado de precárias condições.

Por tais razões, Gargarella agrega a sua teoria da resistência a perspectiva de que as decisões sobre a resistência devem estar ao alcance da própria cidadania, de tal modo que o povo constituiria a “última corte de apelação”⁴⁷. O reconhecimento do poder do povo para resistir e da sua faculdade de julgar os atos dos governos em última instância impõe à institucionalidade constitucional o desafio de articular mecanismos capazes de dar expressão a essa vontade constituinte e potencialmente inovadora da ordem vigente. O segundo elemento (denominado de “procedimental”) articulado pelo constitucionalista argentino na definição do conceito de alienação legal nos permite vislumbrar a resistência como a defesa da existência; e aqui não estamos lidando apenas da existência biológica (direito fundamental ao mínimo existencial), mas de outro existir: o existir do ser político (direito político ao autogoverno). A autonomia do elemento procedimental – capaz de ensejar a resistência legítima mesmo diante da ausência da condição substancial – é indicativa de que o cerne do conceito de alienação legal é a inexistência de alternativas institucionais disponíveis na estrutura constitucional para que determinados grupos – postulantes de determinada posição jurídica ou de determinado direito – ocupem o espaço público e se tornem “aparentes”⁴⁸.

A partir da concepção de alienação legal articulada, é possível perceber que a teoria da resistência sob análise reverencia, por um lado, a tradição de pensamento liberal (pela construção da “condição substancial”), e por outro, a tradição de pensamento republicano (pela articulação da “condição procedimental”). A busca por um caminho teórico que promova o diálogo entre liberalismo e republicanismo consolida-se mediante a conjunção da defesa de direitos fundamentais básicos e do autogoverno coletivo⁴⁹.

⁴⁷ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta...**Op.cit., p.220.

⁴⁸ Aqui se utiliza “aparente” com a semântica própria do pensamento de Hannah Arendt, que será mais detidamente explorado no item 2.3.1 do presente estudo.

⁴⁹ “Según entiendo, los liberales defensores de los derechos, tanto como los demócratas más radicales, se encuentran unidos, finalmente, por un común compromiso con el valor de la igualdad. Creo que el debate examinado reafirma el punto señalado: unos y otros autores anclan sus teorías, finalmente, en un fuerte compromiso igualitario. Este acuerdo, me parece, ofrece un camino promisorio para empezar a resolver el dilema democracia-derechos”. GARGARELLA, Roberto. *El*

Nesse sentido, a abordagem do conceito de alienação legal exposta acima precisa ocorrer a partir de um realinhamento entre liberais e republicanos: “o tipo de ‘antagonismo’⁵⁰ teórico que os republicanos parecem reivindicar é muito claro só quando escolhemos, como adversário liberal, a versão mais conservadora do liberalismo”⁵¹. A adesão a um terceiro caminho teórico, a do constitucionalismo igualitário, é resultado desse esforço em conciliar liberalismo e republicanismo em um desenho constitucional que dê conta de instrumentalizar ferramentas de enfretamento e prevenção de situações de alienação legal⁵².

constitucionalismo según John Rawls. In: **Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, vol.7, n.14, Sevilla, 2005. p.14. Disponível em: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/45943>. Acesso em 30 ago. 2017.

⁵⁰ “La posición del liberalismo en materia de derechos tiene su origen, probablemente, en la amenaza más temida por dicha concepción: la ‘tiranía de la mayoría’. A partir de tal riesgo es que le preocupa sostener un conjunto de derechos individuales inviolables, y a partir de allí, también, es que concibe a la libertad como ‘libertad frente a la voluntad democrática’ -esto es, como límite a, y no continuidad de, la política democrática. republicanism, por el contrario, busca apoyarse en, más que ponerle límites a, la voluntad mayoritaria. La principal amenaza, en este caso, parece provenir de minorías opresoras. Desde esta cosmovisión, luego, el republicanism tiende a concebir a la libertad no como libertad frente a las mayorías, sino como consecuencia del autogobierno de la comunidad: ‘soy libre en la medida en que soy miembro de una comunidad que controla su propio destino, y participante en las decisiones que gobiernan sus asuntos.’ Este ideal del autogobierno - objeto central de la política republicana- parece resistido, en cambio, por la política liberal: un énfasis en el mismo tendería a abrir la puerta a aquella temida amenaza tiránica de las mayorías”. GARGARELLA, Roberto. El republicanism y la filosofía política contemporánea. In: BORON, Atilio A.; VITA, Álvaro de. **Teoría e filosofía política: la recuperación de los clásicos en el debate latino-americano**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. p.29-30. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613123139/teoriayfilo.pdf>. Acesso em 28 ago.2017.

⁵¹ GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.p.211.

⁵² “Considerando que el liberalismo y el republicanism representan proyectos igualitarios inconclusos, surge inmediatamente la tentación de preguntarse si resultaría concebible un régimen orientado a combinar los rasgos igualitarios de ambas propuestas, esto es, la preocupación liberal por la autonomía individual, y la preocupación republicana por el autogobierno colectivo. Curiosamente, la vida moderna nos proporciona numerosos ejemplos de sociedades en donde se sintetizan (lo que llamaría) los peores rasgos del liberalismo y el republicanism: sociedades en donde se desalienta el activismo político de la ciudadanía, y en la que se desarrollan violentas políticas perfeccionistas. Mientras tanto, no encontramos buenos ejemplos de comunidades en donde se respeten los derechos individuales, y a la vez se aliente a la ciudadanía a manifestar y poner en práctica su voluntad a través de canales institucionales apropiados. Tal vez, lo que ocurre es que dicha combinación es meramente utópica - un intento por conjugar aspiraciones hostiles entre sí - o intuitivamente, no creo que éste sea el caso”. GARGARELLA, Roberto. El carácter igualitario del republicanism. In: **Isegoría**, n.33, p.175-189, 2005. p.186. Disponível em: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/issue/view/27>. Acesso em 2 set.2017.

2.2.2 Como e quando resistir? Considerações a partir do constitucionalismo igualitário

Como a linha que delimita a fronteira entre o exercício do direito de resistência e a sua expressão abusiva é demasiado tênue, Gargarella procura refletir sobre quatro “filtros” que, em tese, servem para impedir desvios na condução do ato de resistência – preservando-se, assim, a sua esfera de legitimidade. A preocupação do autor em esclarecer onde há resistência e onde há abuso de direito conecta-se com a pretensão de pensar o direito de resistência desde a perspectiva de uma teoria normativa.

Uma primeira limitação está vinculada com a questão da causalidade do estado de sofrimento que prejudica um determinado grupo social⁵³. A sugestão é a de que o exercício da resistência somente será considerado legítimo se o Estado – quer por ações, quer por omissões – for o responsável pela violação de direitos do sujeito que resiste. O pressuposto que sustenta a articulação desse filtro é o de que em algumas situações concretas “pode ocorrer que o Estado não conte com alternativas melhores a sua disposição para assegurar que não haja grupos sistematicamente privados de certos bens básicos”, e diante desses casos não seria possível opor resistência aos atos dos agentes estatais.

O exemplo trazido pelo autor é o de grupos que tenham atingido um patamar abaixo no nível de bem estar mínimo como resultado de seus próprios erros⁵⁴. É fácil de perceber que esse filtro provoca questionamentos de complexa resolução: quais os critérios a serem utilizados no momento de decidirmos se o Estado tem alternativas melhores para por fim ao estado de sofrimento de um determinado grupo? Quem define tais melhores alternativas? Em tempos em que a “meritocracia” é utilizada para explicar as desigualdades sociais das comunidades, tal filtro não representaria uma espécie de justificação para o reforço dos processos de criminalização das formas de resistência em geral?

O segundo filtro sugerido conecta-se com a noção de que o exercício regular do direito de resistência deve ocorrer em observância à ideia de mutuo respeito⁵⁵. Nesse sentido, os indivíduos que se encontram em circunstâncias adversas

⁵³ GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir...** Op.cit., p.39

⁵⁴ Ibidem, p.40.

⁵⁵ Ibidem, p.40.

(contextos de alienação legal) não possuem “carta branca” para agirem como quiserem contra as autoridades públicas ou contra os demais indivíduos integrantes da sociedade. O direito de resistência não se exerce no vazio normativo, de modo que mesmo estando afastada a obrigação de cumprir o direito que lhe conserva em estado de alienação legal, o indivíduo permanece obrigado a seguir deveres básicos – “deveres de humanidade” associados a ideias de respeito e reciprocidade – a serem cumpridos nas relações mantidas com os demais⁵⁶. O desafio aqui é definir que tipo de comportamento está vedado por esses deveres morais, que enquanto tais, são essencialmente abstratos e subjetivos.

A resistência legítima também estaria restringida pela questão do vínculo ou do nexos⁵⁷, no modelo construído por Gargarella. Se o filtro anterior o ato de resistência foi limitado por instâncias normativas distintas do direito (a moral, mais especificamente), o presente impõe limitações do próprio ordenamento jurídico que, seguindo o raciocínio do autor, continuam aplicáveis aos atores que decidem apostar na potência do (re)agir para deixar o estado de alienação legal. Em outras palavras, à noção de que a resistência não pode violar os princípios morais orientadores da ideia de respeito recíproco acrescenta-se a imperatividade da parte do direito que não tem relação com a conservação da situação de alienação legal que assombra o segmento social resistente. O pressuposto lógico dessa argumentação está no fato de que os marginalizados “têm menos razões para cooperar com o direito naquelas áreas diretamente vinculadas com as desvantagens que sofrem”⁵⁸.

Finalmente, o quarto filtro apontado está relacionado com a imprescindibilidade da proporcionalidade nas ações que expressam o exercício do direito de resistência. A questão da proporcionalidade funciona supostamente como um mecanismo de bloqueio de experiências desnecessariamente violentas⁵⁹. De acordo com essa premissa, ações que não tiverem diretamente vinculadas com a satisfação das necessidades ou das carências próprias das circunstâncias de alienação legal não encontrarão justificativa válida. Gargarella sustenta que “a desgraça que envolve os mais desfavorecidos não deve levar-lhes a impor

⁵⁶ Ibidem, p.40.

⁵⁷ Ibidem, p.41.

⁵⁸ Ibidem, p.41.

⁵⁹ Ibidem, p.41.

sacrifícios desnecessários sobre o resto da comunidade. Seus enfrentamentos ao direito devem ser, em tal sentido, tão pouco custosos quanto seja possível”⁶⁰.

A análise deste último filtro proposto por Gargarella enseja perguntas de natureza muito semelhante às aquelas destacadas no estudo do primeiro filtro: quais os critérios que definem uma ação resistente proporcional, considerando que as situações de alienação legal podem assumir graus de distinção extremamente amplos? E mais: quem define a proporcionalidade do agir resistente? Se for o Estado – que é quem pode comprovar que não apresenta melhores alternativas para evitar a situação de alienação legal causadora da reação social⁶¹ – então devemos admitir que o exercício do direito de resistência não apresenta o mínimo potencial de modificação da esfera política, dada sua total submissão à institucionalidade constituída.

Em última análise, tais filtros tentam auxiliar na elucidação do seguinte questionamento: como e quando resistir? A superação dos limites que os freios ao agir resistente impõem à teoria da resistência em análise está condicionada ao deslocamento dessas avaliações à instância que efetivamente detém o poder de resistir: o povo. A transferência do poder de decidir sobre a legitimidade da resistência para algum órgão do próprio Estado – tal como uma Suprema Corte, por exemplo – retira a potencialidade que o agir resistente possui de romper com as situações de alienação legal, principalmente porque ignora que a atuação dos organismos estatais constitui parte do bloqueio institucional que dá forma ao (embora não esgote em si) elemento procedimental dessas circunstâncias de alienação.

Ao pensar nas dificuldades que a institucionalização da resistência atrai para o debate constitucional não nos afastaremos dessa premissa fundamental que está na base da teoria em análise: em última instância, quem delibera sobre a oportunidade e a forma da resistência é aquele grupo que vivencia contextos de alienação legal (povo), e não quem dá causa a eles (Estado). A resistência, embora pensada desde a perspectiva de uma teoria normativa, será determinada em sua forma e conteúdo a partir das experiências de alienação legal experimentadas em cada caso particular.

⁶⁰ Ibidem, p.41.

⁶¹ Ibidem, p.40.

A centralidade da noção de alienação legal construída por Roberto Gargarella oportuniza a vinculação da resistência à noção de instrumento de preservação da vontade constituinte do povo contra violações de direitos fundamentais praticadas pelos governos de turno. O autor não hesita ao assumir as premissas da teoria liberal clássica (particularmente o pensamento de John Locke) como linhas matrizes de um “direito de resistir ao direito”⁶². Depreende-se dessa construção teórica que a compreensão da forma como a resistência deve ingressar nas ordens constitucionais pressupõe o domínio conceitual dos elementos constitutivos da noção de alienação legal e a afirmação do autogoverno coletivo como objetivo a ser alcançado pela institucionalidade constitucional, de modo que as decisões políticas sejam resultado de um processo deliberativo em que todos tenham oportunidade de participar em igualdade de condições.

A afirmação da resistência constitucional como mecanismo de preservação do poder constituinte do povo, que permanece latente e com a potência de inovar na ordem institucional vigente aproxima a teoria de Gargarella de um liberalismo de pretensões antielitistas, uma postura intermediária entre o liberalismo igualitário e o republicanismo. Nesse sentido, verifica-se que segundo a leitura realizada pelo autor, a vertente mais habitual do liberalismo é de matriz conservadora, isto é, que sugere a construção de “um sistema político que pode ser julgado como elitista; uma ideia dos direitos pouco robusta ou ampla; e uma inclinação antiestatal que pode ser considerada como exagerada, além de imprópria”⁶³.

A explicação para essa tendência conservadora dentro do pensamento liberal está no temor em relação ao movimento das majorias, no sentido de que as massas deixam-se guiar por meros impulsos irracionais que resultam na opressão das minorias. Uma leitura liberal de viés mais conservador tem como pressuposto que o agir necessariamente opressor das majorias impõe a adoção de desenhos institucionais cujo principal objetivo deve ser a limitação – quando não a anulação – da vontade majoritária. O equívoco dessa leitura, segundo Gargarella, está em vislumbrar aquilo que é possível de ocorrer como sendo o que de fato ocorrerá, ou seja, o “possível” é tomado como o “necessário”, como se o processo de interação das massas no espaço público da política fosse incapaz de preservar o respeito a

⁶² Ibidem, p.178.

⁶³ Ibidem, p.244-245.

direitos individuais indisponíveis das minorias. Defendendo uma perspectiva materialmente diversa, Gargarella assume que a defesa do princípio republicano do autogoverno coletivo não é incompatível com o compromisso liberal de proteção de direitos individuais indisponíveis⁶⁴.

Na interpretação de Gargarella, o liberalismo igualitário preocupa-se tanto com as “ações” quanto com as “omissões” do Estado. E é precisamente por isso que essa vertente do pensamento liberal “interessa-se em proteger a liberdade ‘negativa’ e, além disso, a liberdade ‘positiva’ de cada um – ou seja, a possibilidade efetiva das pessoas realizarem os planos de vida que escolhem”⁶⁵. Desde a perspectiva igualitária do liberalismo, a preservação da autonomia individual pressupõe o fornecimento, pelo Estado, de certos bens básicos para cada indivíduo. O autor pondera que é justamente essa noção “vigorosa” da autonomia, “tão exigente em suas demandas com o Estado, é que amplia e aprofunda as áreas de coincidência entre liberais e republicanos”⁶⁶.

A esse alinhamento particular em termos teóricos soma-se um outro esclarecimento extremamente relevante para o presente estudo em matéria de institucionalidade democrática: a adoção de longas listas de direitos fundamentais e a manutenção de estruturas sociopolíticas excludentes por textos constitucionais contemporâneos revelam o impacto da tensão existente entre as duas principais seções dos textos constitucionais - a dogmática e a orgânica, sendo que a segunda representa o “motor” (ou a “sala de máquinas”) das Constituições. Tal metáfora é elaborada a partir da análise de experiências concretas na região latino-americana que revelaram a inefetividade de reformas ocorridas exclusivamente na seção dogmática dos textos constitucionais.

A noção de existência de duas principais seções (setores ou partes) no texto das constituições está presente desde as primeiras teorizações a respeito do

⁶⁴ “O fato de republicanos e liberais (igualitários) poderem concordar em muitas das políticas que recomendam não deveria nos surpreender: é verdade que tais concepções valorizam ideais diferentes, mas também é verdade que esses ideais têm muito em comum. Assim, enquanto o liberalismo igualitário reivindica, sobretudo, o valor da autonomia individual, o republicanismo prioriza a defesa do autogoverno coletivo. E parece claro que ambos os valores requerem, para sua materialização, que sejam tomadas decisões essencialmente semelhantes para evitar a opressão de uma minoria, favorecer a auto-expressão de cada indivíduo, assegurar a manutenção de certas liberdades básicas, ampliar os direitos políticos etc”. GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.p.213.

⁶⁵ Ibidem, p.214.

⁶⁶ Ibidem, p.214.

fenômeno constitucional. Com o advento das constituições escritas, tal noção ganhou espaço no debate da teoria constitucional com as discussões a respeito da função da constituição. Nesse particular, a constituição passou a ser entendida como o instrumento pelo qual se reconhecem direitos e garantias individuais, por um lado, e limita-se o exercício do poder com o fim de evitar arbitrariedades, por outro. De um modo geral, a divisão da constituição entre duas seções, uma dogmática e outra orgânica, está diretamente vinculada a esse quadro teórico inicial.

Quando falamos em parte dogmática, estamos nos referindo justamente da disposição de direitos fundamentais, diretamente relacionados com as liberdades individuais, os direitos socioeconômicos e, ainda, todos aqueles de caráter coletivo, transindividual ou difuso. De outra banda, o setor orgânico da Constituição está vinculado basicamente à engenharia institucional - por meio da qual o poder será exercido. Trata-se, portanto, do desenho da divisão do poder, com a fixação de competências para cada uma das instituições estatais, com a elaboração do sistema de acesso a esses órgãos e com a delimitação de controles à atividade exercida por eles. A relação de dependência entre essas duas partes (dogmática e orgânica) faz da segunda o “motor” da Constituição, capaz de viabilizar ou impedir a efetividade do que está disposto na primeira⁶⁷.

Nesse sentido, o combate efetivo às desigualdades sociais e econômicas na América Latina estaria condicionado a uma modificação das pautas reformistas no bojo dos processos constituintes. A tese está fundada no pressuposto de que na história do constitucionalismo latino-americano predominou a tendência da concentração da organização do poder, com pouca abertura da institucionalidade para estruturas de deliberação popular (autogoverno coletivo) – de modo que os direitos reconhecidos seguiram contando com insuficientes vias institucionais para sua realização. Portanto, assumindo o enfoque do “constitucionalismo igualitário”, conclui-se que o desafio da institucionalização da resistência na América Latina é priorizar a discussão da reestruturação da parte orgânica das Constituições, a seção que trata da organização do poder, o “motor” dos textos constitucionais⁶⁸.

⁶⁷ Cf. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 362.

É a partir da concepção de “constitucionalismo igualitário” que Gargarella pensa o modelo institucional de enfrentamento de injustiças (nas instâncias econômica, social, política) que o fenômeno do constitucionalismo ajudou a forjar nos dois últimos séculos. Mesmo sem adentrar no detalhamento da ordem constitucional ideal em matéria de institucionalização da resistência, o autor reconhece que é indispensável a transformação radical do modo como o sistema representativo está institucionalizado na atualidade, pois tais contornos tem autonomizado os mandatários (governantes) frente aos mandantes (governados): “frente a isso, deveria se promover um modelo de organização institucional diferente, orientado a vincular os cidadãos com seus mandatários e permitir uma comunicação entre eles de maneira mais fluída”⁶⁹.

O diferencial do padrão de institucionalização da resistência sustentado pela visão do constitucionalismo igualitário está no deslocamento da atenção para a “sala de máquinas” das Constituições, isto é, para a articulação de instrumentos institucionais que reconheçam a resistência como um “poder” em vez de concebê-la como um “direito”. Recolocando a noção de autogoverno coletivo no núcleo da concepção de sistema democrático, a releitura da obra de Gargarella apresentada até o momento constrói as bases para um projeto de institucionalidade que tem como objetivo a abertura do espaço público de tomada de decisões políticas. Nessa direção, temos que resistir é defender o espaço da ação, ou seja, é dar expressão ao autogoverno. A próxima subseção do presente capítulo tem como foco tornar mais clara essa relação entre a concepção de resistência fundamentada na ideia de alienação legal e a defesa da esfera da ação no campo político (autogoverno), com a finalidade de delimitar mais precisamente o que estamos chamando de “institucionalidade democrática”.

⁶⁹ Ibidem, p.364.

2.3 Alienação legal e resistência: reflexões sobre a institucionalidade democrática

O estudo dos aportes teóricos sobre a resistência construídos por Roberto Gargarella revela que o autor argentino resgata a concepção de autogoverno coletivo do pensamento político republicano e coloca-o como critério de aferição de contextos de alienação legal, na medida em que categoriza os contextos de bloqueio institucional à participação popular em processos de tomada de decisão política como sociedades alienadas em termos jurídico-políticos – frente aos quais seria possível resistir legitimamente. Nesse sentido, a resistência se coloca como instrumento de preservação do espaço público, onde a ação cidadã constrói e inova a institucionalidade do Estado. A dificuldade em conectar resistência e defesa do espaço público surge como resultado de um longo processo de desmantelamento das fronteiras entre as esferas pública e privada, que tem reflexos significativos na compreensão do papel a ser cumprido pela ação resistente.

A proposta é identificar no modelo teórico de Gargarella uma perspectiva que inspire um padrão de institucionalidade atento para o fato de que o estabelecimento de mecanismos de intervenção popular direta nos processos de deliberação política figura como condição indispensável à prevenção de contextos de alienação legal. Percebe-se que o exercício da resistência – enquanto prática de autogoverno – é expressão de ação política, com potência de construção do novo em termos institucionais. Assim, pensar uma institucionalidade que reconheça a resistência como autogoverno é pensar uma “institucionalidade aberta” à participação popular, de onde deve advir em última instância as decisões políticas. Tal articulação institucional se apresenta como desafio complexo a ser enfrentado, para o qual Gargarella contribui com alguns importantes elementos, conforme se demonstrará.

De um modo bastante original, a construção teórica do constitucionalista argentino evidencia a necessidade de reflexões que tenham como objeto a engenharia institucional dos Estados latino-americanos. O enfoque principal passa a ser, nesse sentido, a organização institucional que – como um motor (“sala de máquinas”) responsável por fazer funcionar as engrenagens da Constituição – pode contribuir ou tornar inviável a efetivação das promessas e dos compromissos assumidos no momento constituinte. Assumindo a lógica do constitucionalismo

igualitário, é preciso articular um desenho institucional que privilegie a adoção de mecanismos de intervenção direta do povo nos assuntos públicos. É nessa direção que apontarão as ponderações elaboradas a seguir.

2.3.1 Resistência e autogoverno: a defesa da esfera pública

Do que já foi exposto, é possível constatar que os contextos de alienação legal – consistentes em circunstâncias de graves violações de direitos fundamentais somadas à omissão da engenharia institucional que não fornece meios para os grupos política, social e economicamente vulnerados saírem dessa situação de exclusão e sofrimento – representam o fundamento de legitimidade da resistência. Na oportunidade em que avaliamos o posicionamento central da concepção de alienação legal para a teoria da resistência em tela, foi possível destacar que a condição procedimental articulada por Roberto Gargarella assume importante nível de autossuficiência, na medida em que a sua constatação já seria o bastante para justificar o agir resistente de setores sociais que não têm acesso a instrumentos institucionais de participação nos processos de tomada de decisão política da comunidade da qual fazem parte.

O resgate do princípio republicano de autogoverno e sua conexão com a legitimidade da resistência a contextos de alienação legal possibilita a realocação do agir resistente à esfera pública, em movimento oposto ao que se verificou desde o surgimento da figura do Estado – quando a resistência foi deslocada para a esfera privada. A modernidade foi marcada por um processo de impacto significativo nas estruturas do âmbito da política, sobretudo com o surgimento do Estado e o desmantelamento das fronteiras entre as esferas “pública” e “privada”. A confusão entre o “público” e o “privado” pode ser apontada como o vértice de sustentação da lógica que conduz a organização constitucional moderna em geral, e latino-americana, em particular. O âmbito da vida e de suas necessidades – expressão por

excelência da esfera privada, seja na Antiguidade, seja na Idade Média – “recebeu nova dignidade e, na forma da sociedade, apareceu em público”⁷⁰.

Uma das leituras possíveis na explicação desse processo é a confusão entre as três atividades humanas fundamentais reconhecidas por Hannah Arendt – quais sejam, o labor, o trabalho e a ação – que resulta no esvaziamento do espaço de aparência, isto é, da esfera pública. A primeira atividade humana fundamental é o labor, cuja condição humana é a própria vida⁷¹. A atividade do labor orienta-se no sentido de satisfazer as necessidades do processo físico biológico que condiciona a todos os seres humanos⁷².

Arendt explica que “é típico de todo labor nada deixar atrás de si: o resultado de seu esforço é consumido quase tão depressa quanto o esforço é despendido. E, no entanto, esse esforço, a despeito de sua futilidade, decorre de enorme premência”⁷³. O que impulsiona tal esforço é o fato de que a própria vida depende do seu êxito. A marca de distinção do labor das demais atividades humanas (tal como o trabalho, por exemplo) está na limitação do seu resultado: “sua preocupação fundamental são os meios da própria reprodução; e, como a sua força não se extingue quando a própria reprodução já está assegurada, pode ser utilizada para a reprodução de mais de um processo vital, mas nunca ‘produz’ outra coisa senão ‘vida’”⁷⁴. O processo de divisão e especialização do trabalho, acentuado na modernidade, tem reflexo direto na confusão entre labor e trabalho: como cada etapa de confecção do objeto final é realizada por um sujeito especializado diferente (que não tem noção do todo), “o resultado é que o que é comprado e vendido no mercado de trabalho não é a qualificação individual, mas a ‘força de trabalho’ (labor)”⁷⁵.

O trabalho é a segunda atividade humana fundamental, cuja condição humana é a mundanidade. É por meio do trabalho que o homem fabrica o mundo

⁷⁰ ARENDT, Hannah. **O que é política?** Tradução de Reinaldo Guarany. 9.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.p.73.

⁷¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana.** Tradução de Roberto Raposo. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p.15.

⁷² “(...) o processo do labor move-se sempre no mesmo círculo prescrito pelo processo biológico do organismo vivo, e o fim das ‘fadigas e penas’ só advém com a morte desse organismo”. Ibidem, p.109.

⁷³ Ibidem, p.98.

⁷⁴ Ibidem, p.99.

⁷⁵ Ibidem, p.101.

artificial, marcado pela relativa durabilidade, onde predomina a reificação⁷⁶. O processo de fabricação está diretamente determinado pelas categorias de meios e fins e, particularmente, “no processo de fabricação (...), o fim é indubitável: ocorre quando algo inteiramente novo, com suficiente durabilidade para permanecer no mundo como unidade independente, é acrescentado ao artifício humano”⁷⁷.

Importa sublinhar que a conveniência do objeto resultado do trabalho é definida pela finalidade objetiva que o homem (*homo faber*) “inventa a seu bel-prazer, e não por necessidades ou carências subjetivas”⁷⁸. Se o foco do labor é a satisfação do processo vital cíclico que condiciona o ser humano, o trabalho tem como alvo a construção de uma instância objetiva e durável, concretizada com meio do esforço em manipular as coisas extraídas da natureza e transformá-las em objetos de uso⁷⁹. A produtividade do *homo faber* é elevada a principal capacidade humana na era moderna e como consequência, ocorre a difusão da perspectiva segundo a qual a privatividade é um direito supremo de cada membro da sociedade. E isso por uma razão relativamente simples: é sempre no isolamento que o trabalho encontra condições para acontecer⁸⁰.

Finalmente, a terceira atividade humana fundamental apresentada por Hannah Arendt é a ação, que corresponde à condição humana da pluralidade – e que assume especial importância para a presente análise. Em que pese a vida e a mundanidade apresentem (em diferentes graus) alguma relação com a política, é a pluralidade que emerge como “a condição – não apenas a *conditio sine qua non*, mas a *conditio per quam* – de toda vida política”⁸¹. A relevância para o presente estudo da noção de ação constante no pensamento da autora está precisamente no

⁷⁶ Ibidem, p.152.

⁷⁷ Ibidem, p.156.

⁷⁸ Ibidem, p.157.

⁷⁹ “Este elemento de violação e de violência está presente em todo processo de fabricação, e o *homo faber*, criador do artifício humano, sempre foi um destruidor da natureza. O *animal laborans* que, com o próprio corpo e a ajuda de animais domésticos, nutre o processo da vida, pode ser o amo e senhor de todas as criaturas vivas, mas é ainda servo da natureza e da terra; só o *homo faber* se porta como amo e senhor de toda a terra”. Ibidem, p.152.

⁸⁰ “O fato é que o *homo faber*, construtor do mundo e fabricante das coisas, só consegue relacionar-se devidamente com as pessoas trocando produtos com elas, uma vez que é sempre no isolamento que ele os produz. A privatividade exigida nos primórdios da era moderna como direito supremo de cada membro da sociedade era nada mais nada menos que a garantia de isolamento, pois sem isolamento nenhum trabalho pode ser produzido”. Ibidem, p.174.

⁸¹ Ibidem, p.15.

fato de que é por meio da ação que os homens fundam e preservam os corpos políticos.

O paradoxo que marca a pluralidade humana cria as condições para o aparecimento do discurso e da ação: por um lado, “se não fossem iguais, os homens seriam incapazes de compreender-se entre si e aos seus ancestrais, ou de fazer planos para o futuro”; e por outro, “se não fossem diferentes, se cada ser humano não diferisse de todos os que existiram, existem ou virão a existir, os homens não precisariam do discurso ou da ação para se fazerem entender”⁸². É por meio da iniciativa do discurso e da ação que os homens se distinguem e manifestam-se uns aos outros, uma prática da qual nenhum ser humano pode abster-se sem deixar de ser humano⁸³.

Nesse sentido, são as palavras e os atos que inserem o sujeito no mundo humano, representando – por essa razão – um “segundo nascimento”⁸⁴, no qual o indivíduo confirma e assume o fato original e singular de seu aparecimento físico. O giro promovido por Arendt tem como premissa basilar a substituição da pedra de toque que deve mover a compreensão do homem quanto a sua existência e à experiência da política: em vez da morte, é o nascimento que se coloca no centro da teoria política aqui articulada. É pela capacidade do homem de agir que se pode esperar dele o inesperado, o novo e, até mesmo, o improvável. O discurso apresenta o potencial de revelar quem é o sujeito que está por trás da fala e da ação⁸⁵, por isso assume papel de relevo na estruturação da esfera pública, onde a política é a expressão da liberdade, exercida por meio do diálogo.

⁸² Ibidem, p.188.

⁸³ “Isso não ocorre com nenhuma outra atividade da *vita activa*. Os homens podem perfeitamente viver sem trabalhar, obrigando a outros a trabalhar por eles; e podem muito bem decidir simplesmente usar e fruir do mundo das coisas sem lhe acrescentar um só objeto útil; a vida de um explorador ou senhor de escravos ou a vida de um parasita pode ser injusta, mas nem por isto deixa de ser humana. Por outro lado, a vida sem discurso e sem ação – único modo de vida em que há sincera renúncia de toda vaidade e aparência na acepção bíblica da palavra – está literalmente morta para o mundo; deixa de ser uma vida humana, uma vez que já não é vivida entre os homens”. Ibidem, p.189.

⁸⁴ Ibidem, p.189.

⁸⁵ Hannah Arendt é categórica ao afirmar que “desacompanhada do discurso, a ação perderia não só o seu caráter revelador como, e pelo mesmo motivo, o seu sujeito, por assim dizer: em lugar de homens que agem teríamos robôs mecânicos a realizar coisas que seriam humanamente incompreensíveis. Sem o discurso, a ação deixaria de ser ação, pois não haveria ator; e o ator, o agente do ato, só é possível se for, ao mesmo tempo, o autor das palavras. A ação que ele inicia é humanamente revelada através de palavras; e, embora o ato possa ser percebido em sua

Tanto a ação quanto o discurso estão voltados para a intermediação de interesses que surgem, relacionam e interligam os indivíduos que convivem – de tal maneira que “a maior parte das palavras e atos, além de revelar o agente que fala e age, refere-se a alguma realidade mundana e objetiva”⁸⁶. Em contextos em que as pessoas estão umas com as outras (e não “pró” ou “contra” as outras) a mediação desses interesses constitui a “teia das relações humanas”⁸⁷. As palavras e os atos têm lugar em uma teia já existente e refletem direta e imediatamente consequências nela: “é em virtude desta teia preexistente de relações humanas, com suas inúmeras vontades e intenções conflitantes, que a ação quase sempre deixa de atingir seu objetivo; mas é também graças a esse meio, onde somente a ação é real, que ela ‘produz’ histórias”⁸⁸.

Se o labor pode e o trabalho necessariamente deve ser realizado no isolamento, a ação pressupõe a convivência entre os homens para acontecer. Atenta à etimologia do verbo “agir”, Arendt percebe que tanto no latim quanto no grego, há uma distinção entre “começar” (“agere” e “archein”) e “realizar” (“gerere” e “prattein”). Em outras palavras, “é como se toda ação estivesse dividida em duas partes: o começo, feito por uma só pessoa, e a realização, à qual muitos aderem para ‘conduzir’, ‘acabar’, levar a cabo o empreendimento”⁸⁹. Assim, constata-se que na história do emprego dos verbos supramencionados, o uso daqueles referentes à segunda parte da ação – isto é, a realização – passou a ser utilizado para designar a ação em geral, enquanto os relacionados à primeira parte da ação (o “começar”, “principiar”) assumiram significado especial na linguagem política: “*archein* passou a significar, principalmente, ‘governar’ e ‘liderar’, quando empregada de maneira específica, e *agere* passou a significar ‘liderar’, ao invés de ‘pôr em movimento’”⁹⁰.

A mudança no emprego desses verbos revela a modificação da maneira de pensar a estrutura da relação estabelecida pela ação, de tal maneira que a interdependência entre o iniciador e os demais integrantes da esfera onde a ação acontece é mitigada pela noção que emerge e se consolida na teoria política que

manifestação física bruta, sem o acompanhamento verbal, só se torna relevante através da palavra falada na qual o autor se identifica, anuncia o que fez, faz e pretende fazer”. Ibidem, p.191.

⁸⁶ Ibidem, p.195.

⁸⁷ Ibidem, p.195.

⁸⁸ Ibidem, p.196-197.

⁸⁹ Ibidem, p.198.

⁹⁰ Ibidem, p.202.

sustenta o Estado moderno: o “iniciar” vincula-se ao “ordenar”, e o “realizar” associa-se ao “executar”, e passam a ser percebidos como funções completamente diferentes que devem estar a cargo de sujeitos distintos, do governante e dos súditos, respectivamente⁹¹. Tal dissociação tem impacto imediato para a compreensão do fenômeno constitucional, sobretudo porque reforça a tendência liberal de domesticação do poder constituinte. Em última instância, a articulação da ideia de que quem “ordena” não é o mesmo sujeito que “executa” as matérias da seara política cria as condições institucionais ideais para a normalização dos contextos de alienação legal, pois sobrepõe o dever de obediência sobre qualquer eventual projeção de resistência.

A compreensão da institucionalização constitucional da resistência enquanto autogoverno pressupõe uma aproximação com as características da ação⁹². Diante da condição humana da pluralidade, duas características principais marcam a ação: a impossibilidade de construir limites absolutos ao seu impacto na teia dos negócios humanos e a imprevisibilidade inerente ao agir⁹³. A tentativa de controle da tendência intrínseca à ação de extravasar as fronteiras do que é aceitável no agora se concretiza por meio do processo de institucionalização de limites levado a cabo pelo corpo político. É oportuno registrar que, se essas instituições (tal como a propriedade privada, por exemplo) concedem certa margem de segurança que faz frente à tendência de extravasamento da ação, o mesmo não se pode dizer em relação ao problema da imprevisibilidade do agir. Em outras palavras, as instituições humanas não são capazes de neutralizar o fato de que é impossível prever todas as consequências de determinado ato⁹⁴.

Nota-se que a imprevisibilidade “decorre diretamente da história que, como resultado da ação, se inicia e se estabelece assim que passa o instante fugaz do ato. O problema é que, seja qual for a natureza e o conteúdo da história

⁹¹ “O governante está só, isolado contra os outros pela sua força, tal como o iniciador estava, a princípio, isolado por sua própria iniciativa, até encontrar adesão dos outros. Contudo, a força do iniciador e líder reside apenas em sua iniciativa e nos riscos que assume, não na realização em si. No caso do governante bem sucedido, ele pode reivindicar para si aquilo que, na verdade, é a realização de muitos – coisa que jamais teria sido permitida por Agamémnon, que era rei mas não governante. Através dessa reivindicação, o governante monopoliza, por assim dizer, a força daqueles sem cujo auxílio ele jamais teria realizado coisa alguma. E assim surge a ilusão de força extraordinária e, com ela, a falácia do homem que é forte por estar só”. Ibidem, p.202-203.

⁹² No presente estudo estamos adotando a compreensão de “ação” de Hannah Arendt.

⁹³ Ibidem, p.203-204.

⁹⁴ Ibidem, p.204.

subsequente (...), seu pleno significado somente se revela quando ela termina”⁹⁵. Em outros termos, diferente da dinâmica própria do trabalho, em que o objeto final é tangível no término do processo de fabricação (e tem efetivo potencial de assumir a forma antecipada mentalmente pelo artífice), a dinâmica que rege a concretização do resultado derradeiro da ação só revela este quando os processos históricos chegam ao fim – o que implica que, muito frequentemente, o desfecho da ação só se apresenta quando os agentes envolvidos já estão mortos⁹⁶.

A imprevisibilidade do resultado e a potência reveladora próprias da ação e do discurso assumem importância porque expõem uma premissa extremamente relevante no quadro teórico em análise: “o agente se revela sem que se conheça a si mesmo ou saiba de antemão ‘quem’ revela”⁹⁷. De modo bastante particular, a ação constitui o sujeito aos olhos dos demais integrantes da comunidade e, sublinhe-se, constitui a noção que o agente assume de si mesmo. A pretensão em vislumbrar na ação a dinâmica do trabalho – o que se torna mais claro quando a busca pelo produto final do agir passa a ser o foco da análise – resulta na destruição da autenticidade que lhe é própria.

A saída encontrada pelos gregos para solucionar a fragilidade do significado da ação foi precisamente a fundação da *polis*, destinada a multiplicar as oportunidades em que os homens tinham chance de conquistar “fama imortal”, ou seja, “multiplicar para cada homem as possibilidades de distinguir-se, de revelar em atos e palavras sua identidade singular e distinta”⁹⁸. Hannah Arendt enfatiza ainda uma segunda função desempenhada pela *polis* grega, relacionada com a estruturação de uma espécie de memória organizada: garantia ao ator mortal que sua existência passageira e sua grandeza efêmera tivessem “sempre a realidade que advém de ser visto, ouvido e, de modo geral, aparecer para a plateia de seus semelhantes que, fora da *polis*, só podiam assistir a um desempenho de curta duração”⁹⁹.

Evidencia-se que a ação, nesses contornos, é constitutiva da esfera pública. O ato de agir e falar em conjunto cria entre os homens um espaço de aparência, “no qual eu apareço aos outros e os outros a mim; onde os homens assumem uma

⁹⁵ Ibidem, p.204.

⁹⁶ Ibidem, p.204.

⁹⁷ Ibidem, p.205.

⁹⁸ Ibidem, p.209.

⁹⁹ Ibidem, p.210.

aparência explícita, ao invés de se contentar em existir meramente como coisas vivas ou inanimadas”¹⁰⁰. Tal espaço da aparência entre os homens precede todas as formas de constituição da esfera pública e se materializa como potência. O elemento que organiza a comunidade e que impede a sua destruição está intimamente relacionado com a afirmação do espaço da aparência, pois sem ela, deixa de ser capaz de entrelaçar as ações humanas: trata-se do poder¹⁰¹.

As experiências políticas vivenciadas na modernidade naturalizam as categorias “do forçar e do ser-forçado, do dominar e do ser dominado”¹⁰² no âmbito do agir político, de tal maneira que “poder” e “violência” assumem as duas faces de um mesmo objeto. Talvez a expressão mais evidente desse relacionamento seja a afirmação weberiana de que o poder do Estado tem como pressuposto o monopólio da violência legítima¹⁰³. Rompendo com esse paradigma teórico, Arendt defende que “poder” e “violência” são fenômenos que se opõem de modo significativo – pois onde um domina absolutamente, o outro falta¹⁰⁴.

Nesse sentido, embora se reconheça a possibilidade de a violência degenerar o poder, afirma-se a sua impotência para substituí-lo. Fica evidente, nesse contexto, que “é a desintegração do poder que enseja a violência, pois quando os comandos não são mais generalizadamente acatados, por falta do consenso e da opinião favorável, implícita ou explícita, de muitos, os meios violentos não têm utilidade”¹⁰⁵. O distanciamento entre violência (onde não há ação nem discurso) e poder (expressão da liberdade cuja essência é o agir em conjunto) está na base da concepção de ação que indica ser possível – inclusive – vislumbrar um “nicho constitucional”¹⁰⁶ para a desobediência civil.

A adesão à concepção arendtiana de poder não é obstáculo ao reconhecimento de que, especialmente na América Latina, a violência exerceu – e continua exercendo – influência não negligenciável sobre os atores que se

¹⁰⁰ Ibidem, p.211.

¹⁰¹ “O que primeiro solapa e depois destrói as comunidades políticas é a perda do poder e a impotência final; e o poder não pode ser armazenado e mantido em reserva para casos de emergência, como os instrumentos da violência: só existe em efetivação. Se não é efetivado, perde-se; e a história está cheia de exemplos de que nem a maior das riquezas materiais pode sanar essa perda”. Ibidem, p.212.

¹⁰² ARENDT, Hannah. **O que é política?**...Op.cit., p.133.

¹⁰³ WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011. p.67.

¹⁰⁴ ARENDT, Hannah. **Crisis de la Republica**. Madrid: Taurus Ediciones, 1973.p.158.

¹⁰⁵ LAFER, Celso. **Desafios: ética e política**. São Paulo: Siciliano, 1995.p.50.

¹⁰⁶ ARENDT, Hannah. **Crisis de la...**Op.cit., p.91.

propuseram a *agir*, na construção do espaço público. A principal crítica dirigida à concepção teórica que estamos assumindo como pressuposto está consubstanciada na afirmação de que “a negação idealista da presença da violência na política não resolve nenhum de nossos problemas” e “acaba por nos remeter a um faz de conta que impede uma crítica consequente da política real das sociedades humanas”¹⁰⁷. Ao que nos parece, a premissa arendtiana de dissonância entre violência e poder recebe uma interpretação forçada por parte da crítica, senão vejamos.

A base da crítica está no enfoque restrito à “violência aberta” presente no modelo de análise arendtiano, de tal forma que a desatenção à “violência estrutural” – isto é, aquela incorporada nas próprias instituições e por elas deflagrada – faz com que a “reação contra a opressão transite simbolicamente como violenta, mas a própria opressão, não”¹⁰⁸. Em outras palavras, a crítica assume que a anatemização da violência é uma manobra ideológica que separa a violência subjetiva da violência estrutural¹⁰⁹: na medida em que a violência (subjetiva) é percebida como perturbação da normalidade, oculta-se a violência (estrutural) cotidiana de que é tecida essa própria normalidade. A suplantação desse quadro demandaria, desde esse ponto de vista, o “elogio da violência na política”¹¹⁰.

A contribuição dessa argumentação teórica de pretensões críticas está na enunciação do fato de que “as instituições não podem ser simplesmente aceitas como meios de superação da expressão violenta do conflito porque elas não são externas a esse conflito”¹¹¹. A realidade é que as instituições nascem de contextos conflituosos e exercem significativa influência sobre ele, inclusive reforçando as assimetrias que definem a violência estrutural. O risco inerente a esse raciocínio, no entanto, está em negar o potencial emancipatório da promessa contida na institucionalidade constitucional, isto é, em conceber o direito – e a Constituição – como expressão única e inequívoca dos interesses dominantes, incapaz de ensejar a promoção de mudanças. Na maior parte do século XX, esquerda política latino-

¹⁰⁷ MIGUEL, Luis Felipe. Violência e política. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.30, n.88, p.29-45, jun/2015. p.32.

¹⁰⁸ Ibidem, p.33.

¹⁰⁹ ZIZEK, Slavoj. **Sobre la violencia: seis reflexiones marginales**. Buenos Aires: Paidós, 2009. p.244.

¹¹⁰ “Em vez de reproduzirmos o discurso humanitário que prega o fim da violência, devemos buscar entender o encadeamento complexo entre as diversas formas de violência”. Ibidem, p.22. Além de Slavoj Zizek, outros autores adotam essa perspectiva, tais como Georges Sorel, Frantz Fanon e Ulrike Meinhof.

¹¹¹ MIGUEL, Luis Felipe. Violência e política... Op.cit., p.40.

americana – em especial aquela de orientação marxista-leninista – aderiu a essas premissas e rompeu com o direito: “a esquerda política e o direito se viram apartados e terminaram operando em âmbitos fundamentalmente diferentes”¹¹².

Em que pese o esforço argumentativo dessa corrente, é inegável que suas constatações partem de uma premissa frágil, qual seja, a de que a violência é o resultado da livre manifestação do conflito¹¹³. Nesse particular, estamos com Hannah Arendt ao identificarmos que a violência brota da ira e “é só quando existem razões para se acreditar que determinadas situações e condições poderiam ser mudadas, e não o são, é que surge a ira”¹¹⁴. Portanto, diferente do que tentam demonstrar as investidas contra o paradigma conceitual arendtiano, Hannah Arendt não nega que em certas ocasiões “a violência pode ser a única maneira de reequilibrar a balança da justiça”¹¹⁵. O que não se concebe dentro do modelo teórico arendtiano é a transformação da violência de reação em estratégia¹¹⁶, até porque como os grupos marginalizados tendem a controlar menos recursos para o exercício da violência, o reclamo moral por redução da violência trabalha, na maior parte das vezes, a seu favor¹¹⁷.

Em conexão com esse paradigma conceitual, a presente projeção de uma noção de resistência que tenha a capacidade de instrumentalizar o combate de contextos de alienação legal não dispensa, *a priori*, a violência como instrumento pontual de enfrentamento da opressão (como reação à situação de alienação legal, portanto). Por outro lado, a reflexão quanto às formas de prevenção desses contextos de opressão pressupõe o manejo de desenhos institucionais que tendam à abertura (e não a fechamento) do espaço público – e nesse processo a constituição é destacada como instância de constante conflito. Em última instância, pensar sobre a prevenção de contextos de alienação legal na América Latina supõe a articulação de engenharias constitucionais que privilegiem o autogoverno. Pois se a resistência é a resposta legítima a contextos de alienação legal, e estes são

¹¹² GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit., p.240.

¹¹³ “Afiml, a violência é o horizonte final do conflito. Se permitirmos que o conflito se manifeste livremente, ao fim acabaremos por chegar ao exercício da violência”. MIGUEL, Luis Felipe. *Violência e política...* Op.cit., p.34.

¹¹⁴ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p.210.

¹¹⁵ Ibidem, p.210.

¹¹⁶ Ibidem, p.211.

¹¹⁷ MIGUEL, Luis Felipe. *Violência e política...* Op.cit., p.38.

marcados de modo bastante claro pelo fechamento do espaço público, então o agir resistente se apresenta como ferramenta de defesa da esfera pública, a esfera da aparência.

Antes de avançarmos para a análise dos padrões de institucionalização constitucional da resistência, enfrentaremos um problema preliminar que se apresenta: como conceber uma institucionalidade constitucional aberta ao dissenso preservando, ao mesmo tempo, a projeção de estabilidade que está no núcleo da organização estatal moderna? Para prosseguirmos em uma resposta coerente, é necessário partir de uma perspectiva constitucional crítica, que se proponha a reconhecer os equívocos do quadro teórico que ensejou a definição da orientação homogeneizadora e excludente da Constituição que predominou na realidade latino-americana nos dois últimos séculos.

2.3.2 Constituição e poder constituinte: os caminhos de um constitucionalismo democrático

Ao defender que os grupos sociais submetidos à realidade de alienação legal não estão obrigados a obedecer ao direito posto, Roberto Gargarella reivindica o reconhecimento da conexão – ainda enfaticamente negada por algumas perspectivas teóricas – entre o direito e a política. De modo bastante claro, a política deve ter lugar não apenas na instauração da Constituição – durante a manifestação do que a teoria constitucional denomina de “poder constituinte originário” – mas também no período subsequente, de efetivação da ordem constitucional – quando em contextos de desigualdade acirrada como se percebe na América Latina, alguns grupos sociais acabam sendo expostos a situações de alienação legal. A partir da noção de resistência como expressão de autogoverno, abre-se uma oportunidade de ruptura com o pensamento jurídico dominante que absolutizou as soluções constitucionais históricas do liberalismo como universais e “atemporais”¹¹⁸.

¹¹⁸ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. In: **Lua Nova**, n.61, p.5-24, 2004. p.22.

Inicialmente, é preciso superar a “mitologia fundamental do liberalismo”¹¹⁹ de que a Constituição é um sistema fechado e auto atributivo. A ruptura com essa concepção pode ser conduzida pela noção de Constituição radical, que se apresenta como indeterminado absoluto, como um “futuro sempre por vir, *a venir, to come*, a acontecer”¹²⁰. A estrutura da Constituição radical enquanto promessa “significa a própria abertura do presente, a qual torna impossível que o mesmo se encerre num círculo e se feche em tono de si”¹²¹. Na prática, ao perceber a Constituição como um processo, esta perspectiva constitucional crítica abandona a ideia de que o poder constituinte se limita à instauração da nova ordem para compreendê-lo como um “impulso”¹²², que funda a Constituição e nela permanece em tensão com os poderes constituídos.

Nesse sentido, abdicamos da noção de que a Constituição apresenta-se necessariamente como obstáculo do próprio poder constituinte e da soberania popular¹²³, para assumirmos que a tensão entre democracia e constitucionalismo é altamente produtiva e, na hipótese da engenharia constitucional reconhecer instrumentos de resistência, vislumbramos a possibilidade de traçar um horizonte em que a plenitude da potência constituinte se mantém mesmo após a promulgação do texto constitucional. Tal empreitada tem como pressuposto o desfazimento da ideia basilar ao pensamento político liberal sobre o qual foi erigida a concepção de institucionalidade democrática segundo a qual o conflito (dissenso) é elemento prejudicial à ordem sociopolítica.

Ao regressarmos ao processo de formação constitucional estadunidense, constataremos que o consentimento é o espírito da lei norte-americana emergente entre o Pacto de Mayflower e a conquista da independência, “no sentido de apoio ativo e participação contínua em todos os assuntos de interesse público”¹²⁴. Nesse ponto, volta a ser útil a abordagem de Hannah Arendt, que enfrenta a prevalência do consentimento na sua expressão “tácita” no pensamento liberal: “todos nós vivemos

¹¹⁹ RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013.p.46.

¹²⁰ CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. In: **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013. p.27.

¹²¹ Ibidem, p.29.

¹²² Ibidem, p.34.

¹²³ NEGRI, Antonio. **O poder constituinte: ensaio sobre as alternativas da modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.p.7-8.

¹²⁴ ARENDT, Hannah. **Crisis de la Republica**. Madrid: Taurus Ediciones, 1973. p.93.

e sobrevivemos por uma espécie de consentimento tácito que, no entanto, seria difícil chamar de voluntário. Como podemos exercer nossa vontade sobre o que já está determinado?”¹²⁵.

A preocupação de Arendt é com o fato de que todo indivíduo que nasce em uma determinada comunidade é forçado a se ajustar às regras vigentes nesse contexto particular como condição para que os demais integrantes lhe reconheçam (e aceitem-no) como parte dessa comunidade. A saída para esse impasse teórico é apontada pela autora a partir da observação da experiência de autogoverno vivido na constituição das treze colônias norte-americanas: o consentimento pode ser chamado de voluntário quando “acontece de a criança nascer numa comunidade na qual a dissidência também é uma possibilidade legal e de facto quando ela se tornar adulta”, pois “quem sabe que pode divergir sabe também que de certo modo está consentindo quando não diverge”¹²⁶.

A sustentação do consentimento – subentendido aqui o direito de divergir – ocorre por meio da promessa, que “é o modo exclusivamente humano de ordenar o futuro, tornando-o previsível e seguro até onde seja humanamente possível”¹²⁷. Da impossibilidade de afirmar a previsibilidade absoluta na esfera das relações humanas decorre a admissão de duas limitações essenciais às promessas: “estamos obrigados a cumprir nossas promessas enquanto não surgir alguma circunstância inesperada, e enquanto a reciprocidade inerente a toda promessa não for rompida”¹²⁸. Nos casos de ruptura dessas promessas, seja por meio de alguma circunstância inesperada, seja pela violação da reciprocidade inerente a elas, emerge o potencial da ação – a resistência – para reconfigurar o pacto inicial, segundo as novas condições.

A resistência não se confunde com passividade, pois, conforme sublinhado acima, a constituição e a manutenção das promessas se dá num processo contínuo em que os “recém-chegados” devem possuir ferramentas institucionais que lancem o seu dissenso na esfera pública, bem como de ter o direito de se associarem ao redor de interesses comuns com o fim de confrontar a maioria e gerar condições para mudanças institucionais. À teoria da Constituição interessa a reflexão sobre os

¹²⁵ Ibidem, p.95.

¹²⁶ Ibidem, p.95

¹²⁷ Ibidem, p.100.

¹²⁸ Ibidem, p.100-101.

padrões de institucionalização da resistência, na medida em que a sua instrumentalização possibilita a manutenção do poder constituinte – historicamente associado ao horizonte pretérito – como um impulso do presente que tem o potencial de impactar o futuro.

É preciso enfatizar que, a resistência constitucionalmente institucionalizada está no plano da política – da esfera pública onde cada homem ganha aparência aos demais – e por esta razão, não se coaduna com estratégias violentas de negação da “condição de sujeito” do outro, que preserva o direito de divergir. É curioso como ao analisar a estrutura do ato de desobediência civil – marcado pela coletividade e publicidade do agir – Arendt resgata Tocqueville para afirmar que “quando uma associação já não é mais capaz ou não mais deseja unir ‘em um só canal os esforços de mentes divergentes’, perdeu seu talento para a ação”¹²⁹. São as instabilidades – “emergências” – que forçam a reformulação das estruturas institucionais, sobretudo quando as “instituições estabelecidas de um país deixam de funcionar adequadamente e sua autoridade perde o poder”¹³⁰. Assumindo a perspectiva de Hannah Arendt, verifica-se que, no contexto norte-americano, foram essas emergências que transformaram a associação voluntária em desobediência civil e a dissidência em resistência.

O desafio que se apresenta diante do quadro teórico apresentado por Arendt – sobretudo diante da separação das esferas da necessidade (esfera privada) e da política (esfera pública) – é pensar um modelo institucional aberto a intervenções dissidentes nos processos de tomada de decisão política. A confusão entre as esferas pública e privada – reconhecida pela autora – representa uma das principais barreiras à compreensão da ação enquanto resistência política. As teorias políticas que emergem no período histórico do Iluminismo – e que fornecem os pressupostos basilares do constitucionalismo moderno – assumem a prioridade da vida humana como verdade axiomática¹³¹, e como consequência, elevam a compaixão à categoria de virtude política suprema.

O problema é que a compaixão não tem o potencial – por si – de transformar as condições mundanas para mitigar o sofrimento humano pelas necessidades do

¹²⁹ Ibidem, p.104.

¹³⁰ Ibidem, p.108.

¹³¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana...** Op.cit., p.332.

corpo biológico, mas eventualmente “se o faz, ela evitará os longos e cansativos processos de persuasão, negociação e acordo, que são os processos da lei e da política, e emprestará sua voz ao próprio sofrer, que deve reivindicar uma ação rápida e direta, ou seja, a ação por meio da violência”¹³². Na esteira desse movimento, o último estágio no curso de desfiguração dos significados atribuídos à esfera da política na sua concepção grega foi a afirmação do poder político enquanto organização da violência, precedida pela ressignificação da expressão “poder” – que passou a ser compreendido como a eficácia de ordens ou de mandamentos¹³³.

O entendimento da liberdade como atributo da vontade e do pensamento, isto é, sem significação política – pois esta “deve ocupar-se quase que exclusivamente com a manutenção da vida e a salvaguarda de seus interesses”¹³⁴ – impôs ao constitucionalismo moderno a assunção de modelos institucionais alicerçados em uma concepção meramente negativa das liberdades garantidas pelo Estado. Em outras palavras, a liberdade propagada pelas constituições modernas não importava em um poder em si a ser exercido na esfera da política (noção antiga), mas “apenas uma isenção dos abusos do poder”; nesse sentido tais constituições “reivindicavam não uma participação no governo, mas uma salvaguarda contra o governo”¹³⁵.

A reflexão sobre um modelo institucional aberto à dissidência pressupõe o resgate de outra concepção de liberdade, com significação política¹³⁶. Em outras palavras, “a *raison d'être* da política é a liberdade, e seu domínio de experiência é a ação”¹³⁷. Desse modo, a liberdade enquanto pilar basilar de regimes democráticos

¹³² ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução...** Op.cit., p.125.

¹³³ ARENDT, Hannah. **Crisis de la Republica...** Op.cit., p.140.

¹³⁴ ARENT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009. p.202.

¹³⁵ ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução...** Op.cit., p.191.

¹³⁶ Comumente associada à “liberdade dos antigos”. “Antes que se tornasse um atributo do pensamento ou uma qualidade da vontade, a liberdade era entendida como o estado do homem livre, que o capacitava a se mover, a se afastar de casa, a sair para o mundo e a se encontrar com outras pessoas em palavras e ações. Essa liberdade, é claro, era precedida da liberação: para ser livre, o homem deve ter-se libertado das necessidades da vida. O estado de liberdade, porém, não se seguia automaticamente ao ato de liberação. A liberdade necessitava, além da mera liberação, da companhia de outros homens que estivessem no mesmo estado, e também de um espaço público comum para encontrá-los – um mundo politicamente organizado, em outras palavras, no qual cada homem livre poderia inserir-se por palavras e feitos”. ARENDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro...** Op.cit., p.194.

¹³⁷ Ibidem, p.192.

não se limita, como registra o pensamento filosófico moderno, a uma noção de “espaço individual”, onde habita a vontade particular (o livre arbítrio). Na seara da política, conforme apontado pela tradição filosófica antiga a ser resgatada, a compreensão da liberdade se conecta com o direito de agir no espaço público e reivindicar – frente aos seus iguais – a concretização de interesses e projetos.

A proposta é evidenciar que se por um lado o Estado Constitucional inspirado pelo liberalismo requer o resguardo das liberdades civis dos indivíduos integrantes de uma determinada comunidade (percebidas como liberdades negativas, ou seja, como autonomia oponível ao dirigismo dos poderes públicos), por outro anula a primeira e mais original liberdade política (da natureza positiva) que é o direito do indivíduo decidir sobre os caracteres gerais da ordem política na companhia dos demais¹³⁸. Desde o ponto de vista liberal clássico, a origem de todos os males estava na concepção de que na base das instituições políticas existia um povo feito de muitas individualidades distintas e que com suas manifestações concretas de vontade determina os caracteres das instituições mesmas¹³⁹.

Desse modo, a institucionalidade estatal é pensada a partir da identificação de que a demanda por estabilidade conclamada pelo pensamento liberal não tem um caráter extensivo – isto é – no momento de verificarmos quem são os beneficiários da ordem estável proposta por esse modelo constitucional que toma o poder constituído como constituinte é possível constatar que setores sociais são marginalizados nesse processo, e a frequência dos contextos de alienação legal na América Latina evidenciam tal realidade. Em última instância, a reflexão sobre a institucionalidade democrática deve ter como premissa justamente o fato de que a “estabilidade” postulada pelo liberalismo clássico ensejou a normalização dos contextos de alienação legal. É nesse sentido que a presente abordagem recoloca a questão, no sentido de trazer à tona a necessidade de devolver ao poder constituinte o seu devido lugar na institucionalidade constitucional.

O questionamento das propostas de construção de um desenho institucional que privilegie o exercício da soberania popular costuma ser direcionado em duas principais frentes: por um lado afirma-se que nesses projetos o risco de decisões

¹³⁸ FIORAVANTI, Maurizio. **Los derechos fundamentales**: apuntes de historia de las constituciones. Madrid: Trotta, 1996. p.104-105.

¹³⁹ Ibidem, p.105.

“precipitadas” é perigosamente elevado, e por outro, enfatiza-se que nesses contornos institucionais de radicalidade ao apelo popular há uma intrínseca incapacidade de estabelecer controles que impeçam a violação dos direitos das minorias pelas maiorias. Contrariando essa perspectiva, Gargarella assume o desafio de demonstrar a viabilidade – teórica e prática – de uma leitura majoritária do Estado de Direito, no sentido de voltar a estabelecer pontes entre a Constituição e o povo¹⁴⁰. O significado da expressão “sistema majoritário” é tomado emprestado dos escritos de Thomas Jefferson¹⁴¹, e está vinculada ao ideal republicano de controle popular nos processos de tomada de decisão política. Os sistemas majoritários não se confundem com os regimes populistas, pois estes são “sistemas de ‘maiorias sem controle’, isto é, um sistema onde a ‘vontade majoritária’ não encontra limitações significativas e onde, conseqüentemente, os direitos das minorias se encontram em sério risco”¹⁴².

No amplo espaço que separa o sistema liberal de governo e o sistema populista é que se situa a projeção de um “sistema majoritário razoável”¹⁴³, compatível com a noção de Estado de Direito na perspectiva de Gargarella. O desafio enfrentado nessa construção se apresenta com a necessidade de conjugar mecanismos de controle sobre as decisões políticas: tais controles devem ser majoritários ou contra majoritários? Exógenos (verticais) ou endógenos (horizontais)? O projeto constitucional liberal-conservador que prevaleceu na história latino-americana preservou a estrutura de controles endógenos (horizontais) contra majoritários, sob o argumento de que a dinâmica dos controles exógenos (verticais) majoritários ameaçaria os direitos fundamentais das parcelas minoritárias da sociedade.

Para pensar a institucionalização da resistência como potência – por meio de mecanismos majoritários (de participação popular direta), é preciso trazer à luz uma realidade oculta pelo pensamento político dominante na América Latina: a de

¹⁴⁰ GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del “pueblo” em la Constitución. p.15-61. In: GARGARELLA, Roberta; NIEMBRO ORTEGA, Roberto. **Constitucionalismo progressista: retos y perspectivas – un homenaje a Mark Tushnet**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 2016. p.48. Disponível em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/4.pdf>. Acesso em 5 jul.2017.

¹⁴¹ GARGARELLA, Roberto. Una lectura mayoritaria del Estado de Derecho.p.17-34. In: **Cuaderno Gris**, Issue 9, 2007. p. 17. Disponível em: <https://repositorio.uam.es/handle/10486/357>. Acesso em 25 jun. 2017.

¹⁴² Ibidem. p.18

¹⁴³ Ibidem. p.18.

que não há uma conexão necessária entre o estabelecimento de controles contra majoritários e a proteção dos direitos das minorias. Resgatando exemplos da experiência norte-americana (que poderiam ser complementados com casos latino-americanos), Gargarella explica que a instituição de controles contra majoritários já afirmou e deu legitimidade para graves violações de direitos das minorias, e que tal tendência é uma variável a ser levada a sério na medida em que estudos têm comprovado o alinhamento das cortes judiciais com a coalizão política dominante¹⁴⁴.

É evidente que a institucionalidade democrática não dispensa a adoção de instrumentos contra majoritários de controle, mas a sua predominância na estrutura constitucional pode acarretar a desfiguração do sistema, de tal modo que a ameaça da “tirania da minoria” se torna uma alternativa potencialmente perigosa. Por essa razão, Gargarella pressupõe que o desenho institucional deve combinar ambos os tipos de controles¹⁴⁵. Importa sublinhar que a defesa do autor por uma leitura majoritária do Estado de Direito não contempla um modelo institucional ideal, com a delimitação desse equilíbrio desejado entre controles endógenos e exógenos – e é justamente por isso que sua abordagem abre margem para um amplo debate a respeito de que ferramentas devem concebidas para a potencialização da promessa de emancipação com a qual o constitucionalismo igualitário-democrático se compromete.

Na última seção do presente capítulo adentraremos da maneira mais concreta no enfrentamento de dois padrões de institucionalização da resistência que podem ser extraídos da construção teórica elaborada por Roberto Gargarella: por um lado, temos a possibilidade de a resistência ser arrolada como um dos direitos constantes na parte dogmática do texto constitucional; por outro, a noção de resistência enquanto ação é consubstanciada em instrumentos de intervenção popular direta na composição e no funcionamento do sistema político, estando presente – assim – na parte orgânica da Constituição. A partir das premissas elaboradas pelo autor, temos que o primeiro padrão de institucionalização – resistência enquanto “direito” – não teria a capacidade que o segundo padrão – resistência como “poder” – apresenta de impactar a realidade de desigualdades que marcam as sociedades latino-americanas.

¹⁴⁴ Ibidem, p.27.

¹⁴⁵ Ibidem, p.27-28.

2.4 Repensando o lugar da resistência na Constituição: como é possível institucionalizar o direito de resistência?

De imediato, é preciso esclarecer que o presente estudo não tem como proposta analisar qual modelo institucional define (e instrumentaliza) da melhor forma o fenômeno da resistência. Até porque eventuais trabalhos que assumam essa abordagem estarão necessariamente limitados ao relativismo da concepção de “melhor” adotada em sua base (a melhor definição é a que consegue captar o fenômeno da resistência em suas mais variadas manifestações? Ou é aquela capaz de viabilizar os mais eficazes instrumentos de combate às circunstâncias específicas de opressão?). De maneira diversa, o estudo em questão tem a preocupação de – a partir da identificação de uma perspectiva latino-americana de fundamentação teórica do direito de resistência – avaliar que contornos institucionais potencializariam a expressão da resistência constitucional enquanto ação política desenvolvida no espaço público, ou seja, como manifestação do ideal de autogoverno coletivo.

Como demonstrado anteriormente, a noção de alienação legal emerge do esforço teórico de Roberto Gargarella em aproximar (sem sobrepor) a abordagem liberal igualitária ao pensamento republicano. Nesse sentido, ao pressupor que a resistência estaria legitimada mediante a existência de bloqueios institucionais à participação popular nos processo de tomada de decisão política, a teoria da resistência em análise eleva à posição de destaque o princípio republicano do autogoverno. A proposta de um constitucionalismo igualitário que tenha como objetivo o enfrentamento de injustiças históricas causadas pelo afastamento da participação popular nos sistemas políticos orienta suas premissas com base numa constatação de extrema relevância: não há como pensar em avançar na reflexão de modelos constitucionais concebidos desde a perspectiva republicana de autogoverno sem que a organização do poder político (parte orgânica das Constituições) seja atraída para o centro do debate.

Partindo da subdivisão da Constituição entre duas principais partes (dogmática e orgânica), é possível idealizar dois padrões ideais de institucionalização da resistência: num primeiro deles, a resistência é afirmada como “direito” (consta da parte dogmática dos textos constitucionais); enquanto num segundo a resistência é traduzida em instrumentos de intervenção popular nos processos de tomada de decisão política da comunidade (figurando como elemento de remodelação da sala de máquinas – parte orgânica – das Constituições).

2.4.1 O desafio da institucionalização da resistência: entre direito e poder

Conforme apontado na seção anterior, a dificuldade enfrentada na proposição de desenhos institucionais que ensejem o autogoverno coletivo está em conciliar a imagem de um poder constituinte perenemente mobilizado – seja para resistir a violações da ordem constitucional, seja para inovar na ordem institucional que se esgota como obsoleta – e a manutenção de um sistema político suficientemente capaz de garantir os direitos individuais indisponíveis de todos os grupos sociais, inclusive dos minoritários. Trata-se, em última instância, da problemática relação que a Constituição precisa definir, entre as esferas de atuação do poder constituído (governo, representantes, mandatários) e do poder constituinte (povo, representados, mandantes). Na prática, verifica-se que o padrão de institucionalização da resistência inspirado no liberalismo clássico é marcado pela apresentação da resistência ao abuso dos governantes como mais um “direito” nas listas de direitos (parte dogmática) das constituições, que privilegiam a separação (tripartição) de poderes nos textos constitucionais e a adoção de um sistema de controles horizontais (ou endógenos)¹⁴⁶.

¹⁴⁶ “En efecto, la consolidación del constitucionalismo liberal vino acompañada por una preferencia fuerte y explícita en favor de un sistema de controles endógenos o internos, en lugar de otro basado en controles exógenos o externos. Los controles exógenos eran los ejercidos por la ciudadanía sobre sus representantes y, en su momento, resultaron defendidos por las ramas más democráticas dentro de las corrientes que participaron en las discusiones fundacionales del constitucionalismo. El voto anual, la rotación obligatoria en los cargos (o la no reelección en los cargos), los mandatos cortos, el derecho de escribir instrucciones a los representantes, el derecho de revocatoria de los mandatos y la expansión del propio sistema de jurados eran algunas de las tantas herramientas de control externo impulsadas por la dirigencia radical republicana, más democrática.

O padrão de institucionalização da resistência enquanto “direito” tem como base um projeto de desenho constitucional que geralmente amordaça o poder constituinte, tornando-o refém do poder constituído. Nesse aspecto, o discurso liberal – ilustrado de forma precisa na enunciação do Juiz Marshall no caso “Marbury vs. Madison”, no sentido de que “o poder constituinte original não deve e não pode exercer-se constantemente”¹⁴⁷ – idealiza o esgotamento dos esforços do constituinte no ato de criação (fundação), de tal forma que a partir desse evento, a enunciação e a redefinição das estruturas do poder político ficam a cargo do próprio poder constituído (geralmente relacionado com as instâncias de representação).

O que se pretende demonstrar, com esse raciocínio, é que se numa primeira análise o pensamento liberal clássico alterou a concepção predominante no medievo de que a legitimidade para resistir contra o exercício abusivo do poder político estava restrita aos integrantes do próprio corpo institucional – para estender tal legitimidade aos indivíduos comuns – um estudo mais profundo acerca dos modelos institucionais adotados pelas constituições liberais emergentes no século XVIII revela que a suposta ruptura não passou de instrumento retórico na busca de legitimação das novas estruturas, que teve como reflexo direto o deslocamento do “agir resistente” para a esfera privada.

Em última instância, a proteção dos pactos que se consubstanciam no texto constitucional é apresentada como competência dos próprios órgãos institucionais, que assumem a atribuição de definir os limites da resistência. Trata-se, portanto, de um padrão de institucionalização da resistência que fracassa no sentido mais elementar: o agir resistente é interpretado e condicionado pela própria institucionalidade, isto é, pelo poder constituído (órgãos representativos ou não) – que, invariavelmente, são os ensejadores da resistência. O desafio intentado no presente trabalho é justamente contribuir para a visualização de uma engenharia institucional capaz de devolver o potencial inovador ao agir resistente, desconstituindo as amarras impostas à ação popular pelos textos constitucionais.

Luego de los debates constituyentes, sin embargo, el sector que resultó victorioso fue el que propuso disminuir drásticamente la presencia de aquellos controles externos para reemplazarlos por un sistema institucional distinto, focado en la presencia de controles internos – controles de una rama del poder frente a las otras”. GARGARELLA, Roberto. Protesta social y parcialidad judicial. In: BIRGIN, Haydée. **El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas**. Buenos Aires: Biblos, 2006. p.122-123.

¹⁴⁷ RESTREPO, Ricardo Sanín. Teoría crítica constitucional... Op.cit., p.109.

Obviamente, não se busca definir os contornos de um modelo institucional completo, acabado e aplicável universalmente; aliás, temos razões suficientes para afirmar que tal empreitada seria inexitosa. O objetivo, aqui, é mais modesto: confrontar as principais premissas do desenho institucional hegemônico (de inspiração liberal-conservadora) com uma teoria crítica da Constituição para formular as bases de uma institucionalidade democrática, que contemple a resistência como ação, e – portanto – enquanto expressão da esfera da política. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que a concepção de resistência enquanto expressão da política demanda outra institucionalidade, uma “institucionalidade aberta” – o que pressupõe a reformulação dos pressupostos que dão suporte às teorias da Constituição e do Estado. Em outras palavras, é preciso retomar a potencialidade da tensão entre constitucionalismo e democracia para encontrar um nicho constitucional para a resistência.

Inicialmente, uma teoria crítica do direito constitucional que se proponha a contribuir na articulação de um desenho institucional democrático, aberto à ação popular e incentivador da resistência precisa admitir que o discurso dominante de justificação do Estado (e da Constituição, por via de consequência) assumiu como eixo estruturante a afirmação de que é na plebe que residem os piores vícios próprios dos mortais. Nesse esforço particular, o pensamento espinosiano contribui de forma significativa, na medida em que promove a dissociação entre “o vulgar” e “a plebe” com base na subversão da tipologia proposta pela retórica moralizante dos jesuítas ibéricos seiscentistas. De acordo com essa retórica, o vulgar se contrapõe ao discreto, que assume a forma do “douto, que conhece com perfeição e esmero as regras de sua arte e possui o decoro em sua conduta”¹⁴⁸.

O vulgar, nesse contexto, se conecta com a noção de “privação de discrição”, isto é, o vulgar “é o ignorante ou o *barbarus*, que tudo ignora do fazer e do agir” e, ainda “é o homem vicioso, soberbo com os inferiores e servil perante os superiores”¹⁴⁹. Com base na premissa de que a Natureza é a mesma em todos e comum a todos, Espinosa desloca a equação que conduziu às fórmulas hegemônicas de institucionalização do poder para afirmar que o vulgar é o imoderado, temível quando não teme. Atraindo para o centro do debate a imanência

¹⁴⁸ CHAUI, Marilena. **Política em Espinosa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p.275.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.275.

do poder político, o autor conclui que – em sendo capaz de moderação – a plebe seria mais digna de dirigir do que de ser dirigida¹⁵⁰. O potencial de originalidade da plebe reconstitui essa “outra” institucionalidade proposta no presente estudo, fazendo-se marca de distinção do regime democrático.

Diante disso, o padrão de institucionalização que contemple a resistência enquanto expressão da esfera da política precisa romper com a noção de representação tal como ela se revela na teoria constitucional (latino-americana, em particular), isto é, como instrumento jurídico-constitucional de controle e segmentação do poder constituinte¹⁵¹. Aliás, a imperiosidade de uma institucionalidade aberta decorre precisamente do fato de que a resistência é a ação do(s) sujeito(s) constituinte(s). “Uma vez que constitui a política a partir do nada, o poder constituinte é princípio expansivo: ele não tem nada a conceder nem ao ressentimento, nem à resistência; ele não é egoísta, mas extremamente generoso; não é necessidade, mas desejo”¹⁵². No limite, o padrão de institucionalização da resistência enquanto expressão da esfera da política tem como desafio a redução substancial dos riscos externos dos processos de tomada de decisão, a partir de uma reformulação dos indicadores que apontam para os reais custos decisórios em um regime democrático.

¹⁵⁰ “Talvez isso que escrevemos dê vontade de rir aos que restringem só à plebe os vícios que são inerentes a todos os mortais” a saber, que no vulgo não há meio-termo, que é terrível se não teme, e que a plebe ou serve humildemente ou domina sobranceiramente, que é alheia à verdade e ao juízo, etc.; a verdade é que a natureza é só uma e é comum a todos. Mas nós somos enganados pela potência e pela cultura, e daí o dizermos muitas vezes, quando dois indivíduos fazem a mesma coisa, que a um deles é lícito, e ao outro não, fazê-la impunemente, não por ser diferente a coisa, mas quem a faz. A soberba é própria de quem domina. Se os homens se enchem de soberba com uma designação por um ano, o que não será com os nobres, que ostentam honrarias perpétuas! A arrogância destes, porém, reveste-se de fausto, de luxo, de prodigalidade, de uma certa conjugação de vícios, de douda tolice e de elegância na depravação, de tal maneira que vícios repugnantes e torpes se olhados um por um, pois nessa altura sobressaem maximamente, aparecem aos inexperientes e ignorantes como coisas honestas e dignas. Além disso, no vulgo não há meio-termo, se não teme, é temível, pois a liberdade e a servidão não se misturam com facilidade. Finalmente, não é para admirar que não exista na plebe nenhuma verdade ou juízo, quando os principais assuntos de estado são tratados nas suas costas e ela não faz conjecturas senão a partir das poucas coisas que não podem ser escondidas. Suspender o juízo é, com efeito, uma virtude rara. Querer, portanto, tratar de tudo nas costas dos cidadãos e que eles não façam sobre isso juízos errados nem interpretem tudo mal é o cúmulo da estupidez. Com efeito, se a plebe pudesse moderar-se e suspender o juízo sobre coisas que conhece mal, ou julgar corretamente a partir do pouco que conhece, seria sem dúvida mais digno ela governar em vez de ser governada”. SPINOZA, Baruch de. **Tratado político**. São Paulo: Martins Fontes, 2009. p. 80-81.

¹⁵¹ NEGRI, Antonio. **O poder constituinte...** Op.cit., p.23.

¹⁵² Ibidem, p.29.

Na busca de uma aproximação com uma experiência concreta que contribua para a elucidação de possíveis alternativas institucionais a serem articuladas nas engenharias constitucionais, recorreremos à experiência de autogoverno registrada no período anterior à emancipação das treze colônias, na América do Norte. É preciso dizer que o problema de como articular um novo marco institucional – estável e duradouro – com a manutenção de um espaço reservado para o exercício das qualidades que foram decisivas para o desencadeamento do processo revolucionário norte-americano figurou como prioridade na pauta dos Pais Fundadores.

A preocupação em internalizar na nova ordem fundada no pós emancipação o espírito revolucionário pode ser identificada no pensamento de Thomas Jefferson, quando da defesa de uma institucionalidade aberta ao “progresso do espírito humano”, de tal modo que “à medida que se fazem novas descobertas, se revelam novas verdades e se modificam maneiras e opiniões com a mudança de circunstâncias, devem também as instituições progredir e acompanhar a marcha dos tempos”¹⁵³. O problema é que, nos exatos termos das lições de Arendt, foi justamente a Constituição que defraudou o povo do seu bem mais precioso ao omitir a incorporação dos municípios e das assembleias municipais enquanto espaços de atividade política¹⁵⁴. Em última análise, o perigo vislumbrado por Jefferson se concretizou: “a Constituição dera todo o poder aos cidadãos sem lhes dar a oportunidade de ser republicanos e de agir como cidadãos”¹⁵⁵.

Para o presente estudo interessa resgatar essa experiência de autogoverno – esquecida na história do pensamento político americano – no intuito de identificar a sua potencialidade de contribuição na construção de uma pretensa “institucionalidade aberta”, que crie as condições para a efetivação de um regime democrático. Por “institucionalidade aberta” entende-se o modelo institucional que reconhece o espaço político de exercício da resistência como mecanismo de concretização da democracia – e “somente pode haver democracia quando o lugar de hegemonia é ocupado pelo povo”¹⁵⁶. O autogoverno predominante nas treze colônias até a articulação da Constituição norte-americana sugere como paradigma

¹⁵³ JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. São Paulo: IBRASA, 1964. p. 117-118.

¹⁵⁴ ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução...** Op.cit., p.302.

¹⁵⁵ Ibidem, p.318.

¹⁵⁶ RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional...** Op.cit., p.148.

a participação direta dos cidadãos em instâncias organizativas espontâneas (nomeadas de “conselhos”) que alcançavam a cada um o poder de intervir (resistir) ativamente, de modo a constituir o espaço da liberdade (esfera pública da aparência).

Partindo da constatação de que “foi precisamente essa esperança de transformação do Estado, de uma nova forma de governo que permitisse a cada membro da sociedade igualitária moderna se tornar um ‘participante’ nos assuntos públicos, que foi sepultada pelas catástrofes das revoluções do século XX”, pretende-se propor uma noção de resistência que supere a concepção de “direito” (resistência com expressão na parte dogmática da Constituição), para alcançar a concepção de “poder” (resistência com expressão na parte orgânica da Constituição). Essa proposta não se realiza com o abandono (ou negação) dos avanços promovidos pelo reconhecimento do direito de resistência na teoria do estado a partir da leitura liberal clássica no século XVIII.

É justamente a partir da localização das limitações desse quadro teórico inicial – sobretudo em termos de institucionalização efetiva – que se busca ampliar os horizontes conceituais da teoria constitucional – a partir da proposta do constitucionalismo igualitário – que resgate a imprescindibilidade de projetos de institucionalização de instâncias de participação direta e real do povo nos processos de tomada de decisão política da comunidade. É de se enfatizar que a construção de um padrão de institucionalização da resistência como potência não pode deixar de lado a preocupação com a preservação de direitos fundamentais indisponíveis de todos os indivíduos (reivindicação do liberalismo igualitário), o que indica a complexidade do empreendimento a que se está pretendendo formular.

2.4.2 Resistência como base da democracia: uma proposta de resistência como potência

O primeiro capítulo do presente trabalho teve como objetivo resgatar o debate sobre o direito de resistência com a abordagem de uma teoria específica, pensada

desde o contexto latino-americano. Diante dos aportes teóricos resgatados a partir da revisão bibliográfica realizada, foi possível identificar que o núcleo de fundamentação conceitual da resistência na perspectiva de Roberto Gargarella é construído com base em dois elementos componentes da noção de alienação legal: o primeiro, de inspiração liberal igualitária, que reconhece o agir resistente basicamente como expressão da defesa de direitos fundamentais indisponíveis; e a segunda, fundada na concepção de autogoverno própria do pensamento republicano, que amplia a lente de análise para abranger – na fundamentação do ato resistente – o bloqueio da ação política na esfera pública como causa do agir resistente.

Convém reforçar, portanto, que a proposta do presente estudo é resgatar a noção de resistência como esfera do político (enquanto potência) para complementar a concepção liberal clássica original, que vislumbrou na resistência a defesa da esfera da necessidade (isto é, da defesa do processo vital biológico). A principal inquietação com essa concepção de resistência inspirada pelo pensamento liberal clássico¹⁵⁷ está associada com os limites do padrão de institucionalização elaborado para lhe dar sustentação: a resistência é incluída nos textos constitucionais como mais um “direito” (dentre tantos outros) – a ter seu sentido e alcance definido por uma organização institucional avessa à participação popular. Considerando que, nesse quadro, os integrantes da estrutura institucional são os principais fomentadores das circunstâncias que ensejam a resistência (situações de alienação legal), não restam dúvidas de que o agir resistente será domesticado e perderá o seu potencial criativo e emancipador.

O movimento sugerido, portanto, consiste em dar expressão política à resistência – o que demanda modificação substancial na forma como se pensa o exercício do poder dentro das estruturas do Estado. Aqui, o estímulo é refletir sobre o Estado não mais como uma racionalidade que unifica a diversidade sob o pretexto de reduzir os custos decisórios relacionados com procedimentos consensuais de tomada de decisão, mas como pluralidade(s) subjetiva(s) que somente se mantém

¹⁵⁷ Locke é bastante claro ao atribuir à resistência o status de direito natural, “quando o governante, seja lá que título tenha, não faz da lei, mas de sua vontade, a regra, e suas ordens e ações não estão dirigidas à conservação das propriedades de seu povo, mas à satisfação de sua própria ambição, vingança, cobiça ou qualquer outra paixão irregular”. LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.p.561.

íntegra diante do reconhecimento institucional da expressão política da resistência, isto é, diante do reconhecimento de ferramentas institucionais que garantam o acesso popular à sala de máquinas da Constituição.

No limite, tal como pretendido pelo presente trabalho, a institucionalização da resistência poderia resultar – desde uma interpretação mais conservadora – na negação da própria noção de Estado. Particularmente, pensamos não ser necessário partir para esse extremo. É evidente que, na Modernidade, a figura do Estado nasceu como instrumento de centralização do poder – e como fato histórico, devemos compreendê-lo. Afirmar, no entanto, que a ideia de Estado está fadada a essa composição original é negar a tensão intrínseca que acompanhou a sua definição até o presente momento, seja no âmbito teórico, seja no âmbito prático.

O problema da institucionalização da resistência como expressão da política recoloca um dos principais dilemas da teoria constitucional contemporânea: como compatibilizar de modo razoável a intuição a favor de uma Constituição relativamente estável e a intuição a favor do autogoverno?¹⁵⁸ Em outras palavras, o desafio consiste em conciliar constitucionalismo e democracia de uma forma que, na prática, um não tenha sua essência minimizada diante do avanço do outro. A abordagem realizada pelo presente estudo acena para uma resposta que demanda um esclarecimento preliminar a respeito do que se entende por “democracia”. Institucionalizar a resistência como expressão da política pressupõe a disputa por um sentido de democracia que reflita sobre as deficiências do procedimentalismo do pensamento liberal, sobretudo em relação à regra da maioria e ao sistema de representação.

Como se sabe, a democracia procedimental – considerada como “um método de tomada de decisões políticas, composto de uma série de procedimentos e regras, dentre as quais a principal é a regra da maioria”¹⁵⁹ – é a base de sustentação do Estado Liberal, que partiu da premissa da impraticabilidade da democracia direta para reconhecer no sistema de representação a pedra angular do Estado

¹⁵⁸ GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011. p.148.

¹⁵⁹ BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003. p.151.

Democrático¹⁶⁰. É curioso observar que a passagem da exigência de um consenso unânime como forma de tomada de decisão para a regra da maioria – tal como se verifica na democracia liberal representativa – não ocorre porque se privilegia o grau democrático do processo decisório¹⁶¹, nem em razão da impossibilidade de se alcançar a unanimidade – e sim porque é necessário tomar uma decisão em um tempo limitado¹⁶².

A variável “custos decisórios”, na qual se incluem “a baixa produtividade, a ineficácia, o imobilismo e a paralisia”¹⁶³ (todos relacionados com o critério tempo), é superdimensionada em relação à variável que lhe é inversamente proporcional: a dos “riscos externos”, vinculada ao caráter democrático do sistema de tomada de decisões, isto é, a quantidade de sujeitos que participam diretamente da escolha política¹⁶⁴. Uma alternativa conciliadora é afirmar que os “riscos externos não são tanto uma função do número de participantes de uma decisão, mas basicamente uma função de método de formação do grupo que decide e, por conseguinte, de sua

¹⁶⁰ “No que se refere à relação de concepção liberal do Estado, o ponto de partida foi o célebre discurso de Benjamin Constant sobre *A liberdade dos antigos comparada com a dos modernos*. Para Constant, a liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em sua relação com o Estado, aquela liberdade de que são manifestações concretas as liberdades civis e a liberdade política (ainda que não necessariamente estendida a todos os cidadãos) enquanto a liberdade dos antigos, que a expansão das relações tornou impraticável, e até danosa, é a liberdade entendida como participação direta na formação das leis através do corpo político cuja máxima expressão está na assembleia dos cidadãos. Identificada a Democracia propriamente dita sem outra especificação, com a Democracia direta, que era o ideal do próprio Rousseau, foi-se afirmando, através dos escritores liberais, de Constant a Tocqueville e John Stuart Mill, a ideia de que a única forma de Democracia compatível com o Estado liberal, isto é, com o Estado que reconhece e garante alguns direitos fundamentais, como são os direitos de liberdade de pensamento, de religião, de imprensa, de reunião, etc., fosse a Democracia representativa ou parlamentar, onde o dever de fazer leis diz respeito, não a todo o povo reunido em assembleia, mas a um corpo restrito de representantes eleitos por aqueles cidadãos a quem são reconhecidos direitos políticos”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993. p.323-324.

¹⁶¹ Aliás, os defensores da democracia deliberativa não têm problemas em assumir que “se é válida uma decisão adotada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade. Mas a unanimidade é possível apenas num grupo restrito ou homogêneo, e pode ser exercida em dois casos extremos e contrapostos: ou no caso de decisões muito graves em que cada um dos participantes tem direito de veto, ou no caso de decisões de escassa importância, em que se declara de acordo quem não se opõe expressamente (é o caso do consentimento tácito)”. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.p.31-32.

¹⁶² NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997.p.167.

¹⁶³ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1994.p.291.

¹⁶⁴ “(...) os custos decisórios são, a meu ver, custos intragrupo; referem-se apenas a quem decide. Inversamente, os riscos externos são riscos extragrupo; referem-se apenas à coletividade para quem as decisões são tomadas”. Ibidem, p.289-290.

composição e natureza”¹⁶⁵. O quadro institucional latino-americano no qual a representação tem sido exercida, entretanto, força-nos a mirar uma proposta mais republicana, com significativa inclinação no sentido de ruptura, para a instauração de um regime democrático.

Desde os primeiros expoentes do constitucionalismo moderno, a questão da representação esteve no centro do debate que tem como preocupação a salvaguarda da dignidade da esfera política em si. A partir do estudo das correntes que buscam defender a representação como simples substituta da ação direta do povo, por um lado, e daquelas que vislumbram na representação um domínio popularmente controlado dos representantes sobre o povo, por outro, é possível concluir que pouco se avançou no enfrentamento das deficiências do sistema representativo, dado que muitas perguntas de base seguem sem soluções. Seja no caso de reconhecermos a imperatividade da vontade dos representados – quando os representantes “estão tão presos às instruções que se reúnem apenas para se desincumbir da vontade de seus senhores”, dado o pressuposto de que “os assuntos do eleitorado são mais urgentes e mais importantes do que os deles próprios [representantes]”¹⁶⁶ – seja no caso de identificarmos os representantes como “dirigentes, designados por um prazo limitado, daqueles que os elegeram”, segundo a premissa de que “a representação significa que os votantes abrem mão de seu poder”¹⁶⁷, não haverá espaço para a institucionalização da resistência como expressão da esfera política.

Desse modo, pensar em institucionalizar a resistência desde uma perspectiva mais abrangente, para além da concepção liberal de resistência enquanto “direito” (adstrito à proteção da esfera da necessidade), isto é, para institucionalizar a resistência como ação política, será preciso reformular a engenharia constitucional desde uma perspectiva diferente daquela hegemônica, ou seja, da democracia representativa embasada em critérios contra-majoritários de tomada de decisão¹⁶⁸. Uma possibilidade que parece ajudar na reflexão sobre os propósitos e os possíveis

¹⁶⁵ Ibidem, p.298.

¹⁶⁶ ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução...** Op.cit., p.299.

¹⁶⁷ Ibidem, p.300.

¹⁶⁸ “As regras da maioria pesam os indivíduos enquanto indivíduos;isso significa que tornam iguais intensidades diferentes. Portanto, as regras da maioria baseiam-se numa ficção, na verdade, num pressuposto muito vago e irreal: vamos fazer de conta que as preferências têm a mesma intensidade. Façamos de conta, sim;mas tenhamos também presente que não têm a mesma intensidade”. SARTORI, Giovanni. Op. cit., p.301.

contornos desse “outro” padrão de institucionalização da resistência, que a percebe como potência, é a teoria deliberativa da democracia.

Desde essa orientação teórica, tem-se que “se aqueles que podem ser afetados por uma decisão tiverem participado da discussão em condições de igualdade, a decisão tomada será, provavelmente, imparcial e moralmente correta, sempre que todos a aceitarem livremente e sem coerção”¹⁶⁹. Pontuamos que a radicalização da democracia, nesses termos, não tem a pretensão de abolir o instrumento da representação das estruturas institucionais, mas de recoloca-la no seu devido lugar, de tal modo que a afirmação segundo a qual todo o poder emana do povo passe a fazer sentido na efetividade da prática constitucional.

Por fim, um dos objetivos dessa seção é propor novos horizontes para a conceituação de resistência constitucional, desde uma perspectiva institucional. A definição tradicional indicaria a resistência como uma resposta a ações que, seja mediante a força das armas, seja por meio de violação de normas constitucionais, pretendem alterar a ordem constituída¹⁷⁰. Nesse sentido, o ato resistente é um ato de conservação da ordem constitucional – seja ela qual for. Presente já na obra de John Locke, essa noção nasce com a emergência do Estado liberal e da preocupação com os direitos indisponíveis do indivíduo. O papel do Estado, diante dessa noção de resistência, é não ameaçar a esfera da existência do indivíduo – e quando tal violação ocorre, não há espaço institucional em que a reclamação seja processada, de tal modo que é o próprio Estado quem analisa se a resistência tem fundamento legítimo ou não.

Na prática, a resistência só se faz efetiva quando a ação estatal ameaçar a maioria, que terá condições de impor (pela força) uma reconsideração – retomada do *status quo* – do ato do Estado por ele mesmo. A proposta de reconhecer a resistência como expressão da potência da política tem como premissa o fato de que – diante da imanência do poder político – a resistência é o motor que constitui o regime democrático, entendido este como o governo que permite o acesso de todos aqueles que se mostrem interessados no processo de tomada de decisão política. Nesses termos, partindo do pressuposto de que o agir político também é parte

¹⁶⁹ GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012.p.102.

¹⁷⁰ VITALE, Ermanno. **Defenderse del poder – por uma resistencia constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2012.p. 32.

constitutiva do indivíduo, o ato do Estado que bloqueie a participação popular na esfera política também enseja a resistência legítima.

De modo sistemático, propõe-se a compreensão da resistência como fenômeno multifacetado, que pode ser percebido tanto como um direito quanto um poder. O presente estudo, preocupado com a viabilização de processos de institucionalização da resistência, sugere uma modificação do enfoque dado pela tradição liberal clássica de resistência da primeira esfera (resistência como “direito”) para a segunda (resistência como “potência” política). A principal dificuldade que se coloca diante do desafio de pensar mecanismos institucionais para garantir a resistência enquanto potência está na impossibilidade de estabelecer critérios objetivos que filtrem os meios utilizados pelo grupo social que resiste, o que traz à tona o problema da violência – já enfrentado anteriormente. O grupo social que tem ameaçada a sua própria existência não medirá os efeitos dos instrumentos manuseados durante a resistência: contanto que o perigo seja afastado, o agir resistente – mesmo que por emprego de violência – será considerado legítimo (desde a perspectiva de quem estava sob ameaça). Aliás, diante da instrumentalidade da violência em conformar as situações de acordo com a força de sua coação, agir resistente e agir violento – quando estamos na esfera da necessidade – podem ser indicados como sinônimos.

Por outro lado, se a relação entre indivíduo e coletividade for reformulada – na linha argumentativa exposta por Arendt – a resistência pode assumir um contorno distinto: deixa de ser entendida somente como reação a um ato abusivo do Estado para significar a ação de constituição dos horizontes democráticos, isto é, o agir resistente se transfere do âmbito da excepcionalidade para o âmbito do processo político habitual, com o potencial de criar o novo. Nesse contexto, ou seja, enquanto expressão da esfera da política, a resistência admite mecanismos de institucionalização que têm o potencial de substituir a violência, tal como o discurso e a ação em instâncias de participação política.

Com reflexo direto para a teoria da constituição, a compreensão da resistência desde essa perspectiva demanda outro padrão de institucionalização constitucional, que vise a reformulação da organização do poder dentro do Estado, de tal maneira que, em vez de aprisionar, a Constituição liberte o poder constituinte.

A radicalidade da perspectiva está em realinhar a parte orgânica da Constituição de acordo com um desenho institucional capaz de promover um diálogo inclusivo, baseado na premissa da teoria democrático-deliberativa segundo a qual o “sistema de tomada de decisões ganha em imparcialidade na medida em que se baseie em uma discussão ampla e inclusiva na qual se escute com particular atenção a todos aqueles que dissentem, aqueles que pensam de maneira diferente, aqueles que desafiam as decisões estabelecidas”¹⁷¹.

Ao assumir como proposta de projeto constitucional uma matriz institucional inspirada nesse ideal da democracia deliberativa, o constitucionalismo igualitário propõe a transformação da lógica da organização institucional apresentada pelo sistema de freios e contrapesos. Insista-se que a ideia do presente trabalho não é construir uma receita universal e definitiva em matéria de respostas institucionais – mas resgatar a perspectiva de Roberto Gargarella, que se propõe a pensar a engenharia constitucional desde o contexto histórico de alienação legal vivenciado pelas sociedades latino-americanas. Ao mesmo tempo, é importante salientar que a reflexão a respeito dos desenhos institucionais democráticos deve necessariamente estar orientada com a preocupação de ajustar princípios normativos com a realidade circunstancial empírica¹⁷², sob pena de tornar o debate abstrato em demasia. Segundo o autor argentino, o sistema de freios e contrapesos concebe uma estrutura institucional consolidada nos regimes políticos contemporâneos – tais como a entrega da guarda da Constituição a órgãos (judiciais ou não) de frágil credencial democrática, a concentração de competências em um hiperpresidencialismo e a manutenção de instâncias de representação (congressos e assembleias) irresponsáveis perante o controle político popular – que minimizam, quando não inviabilizam, a possibilidade de se promover um diálogo entre iguais.

A escolha teórica pela democracia deliberativa está vinculada ao alinhamento do constitucionalista argentino com a corrente de pensamento que percebe a democracia não como instrumento de agregação, mas de transformação das preferências individuais – reflexo do conflito, portanto. Nesse sentido, em vez de

¹⁷¹ GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, vol.14, p.1-32, diciembre/2013, p.5. Disponível em: <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf>. Acesso em 14 abr.2017.

¹⁷² MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa – una teoría de la democracia**. Madrid: Marcial Pons, 2006. p.281.

serem tomadas como dadas e imodificáveis, as preferências são entendidas como o resultado de processos de interação coletiva, onde demandas de diferentes matizes são confrontadas, daí a riqueza do conflito. Ferramentas institucionais alternativas, naturalmente associadas a sistemas majoritários – tais como a consulta popular e a revogatória de mandatos eletivos – não impedem que haja “o intercâmbio de argumentos e a mútua correção de posições”¹⁷³. A crítica que recai sobre o sistema de freios e contrapesos em matéria de processamento e transformação das preferências individuais nos regimes democráticos tem como alvo o fato de que nesses desenhos institucionais o realinhamento das preferências “parece se mostrar menos sensível à argumentação do que ao intercâmbio de favores e ao jogo de interesses”¹⁷⁴.

É evidente que opção pela corrente democrático-deliberativa também traz consigo problemas desafiadores. O risco de se limitarem como “racionais” exclusivamente as decisões políticas tomadas em conformidade com as premissas do liberalismo expõe a “patologia especial de circularidade”¹⁷⁵ à qual um desenho institucional inspirado por esse marco teórico está submetido. Nesse ponto em particular, é necessário esclarecer que não subestimamos a importância da afirmação de alguns limites com relação ao tipo de confrontação que será vista como legítima na esfera pública – “mas a natureza política dos limites deve ser reconhecida, em lugar da apresentação de tais limites como exigências da moralidade e da racionalidade”¹⁷⁶.

A institucionalidade que reconhece a resistência como potência restitui à cidadania os meios de interferir na ordem vigente, independentemente (e até mesmo contra) a preferência dos funcionários que integram os órgãos do Estado. Disso resulta que, não há como falar em resistência constitucional institucionalizada como potência enquanto predominarem procedimentos eleitorais indiretos, mandatos políticos de longa duração, a permanência do voto como a única instância efetiva de controle popular sobre o exercício do poder político, a representação imune à responsabilização política popular e a ausência de foros públicos igualitários para a

¹⁷³ GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico... Op.cit., p.17.

¹⁷⁴ Ibidem, p.18.

¹⁷⁵ RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**... Op.cit., p.40.

¹⁷⁶ MOUFFE, Chantal. Por um modelo agonístico de democracia. In: **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 11-23, Nov., 2005. p.15.

discussão das políticas¹⁷⁷. Como se pode perceber, a partir da leitura intermediária adotada por Gargarella (que aproxima o liberalismo, na sua versão igualitária, ao republicanismo) é possível articular um sistema institucional que, mesmo sem abandonar a representação política, privilegia a adoção de controles exógenos (popular) sobre o exercício do poder político.

¹⁷⁷ GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico... Op.cit., p.27.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RESISTÊNCIA NO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: A FORMAÇÃO DO PARADIGMA INSTITUCIONAL DOMINANTE

3.1 A (re)fundação da ordem em disputa: entre conservadores, radicais e liberais

Os processos de emancipação política conduzidos a partir do início do século XIX pelas elites *criollas* latino-americanas são multifacetados e fortemente marcados por peculiaridades regionais. A existência de contextos (sociais, políticos, econômicos, etc) particulares não impede, no entanto, que sejam identificados elementos comuns à formação dos diferentes Estados latino-americanos. Importa destacar que tais elementos terão reflexo direto na articulação do modelo constitucional dominante que institucionaliza a resistência como direito. De um modo geral, é possível relacionar as semelhanças que aproximam os Estados latino-americanos recém-formados no início do século XIX com a realidade colonial de exploração experimentada pela região latino-americana e, mais especialmente, com as crises – econômica e política – que anunciaram o desmoronamento da estrutura colonial já nas últimas décadas do século XVIII.

A forma de exploração colonial praticada pelas metrópoles ibéricas (Portugal e Espanha) – sustentada pela lógica do “metalismo” (ou “bulhonismo”) – aliada ao contexto de bloqueios comerciais promovidos pela França napoleônica no início do século XIX resultou num cenário econômico bastante difícil para a região latino-americana¹⁷⁸. O atraso industrial das metrópoles ibéricas trouxe reflexos importantes para as colônias na América Latina, sendo o protagonismo da Inglaterra no fornecimento de produtos industrializados à sociedade colonial (seja pela via indireta, com a intermediação das metrópoles, seja pela via direta, com o contrabando) um fato que não pode ser subestimado¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Cf. GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos. A crise do sistema colonial e o processo de independência. p.118-175. In: WASSERMAN, Claudia (coord.). **História da América Latina: cinco séculos**. 4.ed. Porto Alegre: EDUFRGS, 2010. p.120.

¹⁷⁹ Cf. LYNCH, John. As origens da independência da América Espanhola. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.23.

As elites *criollas* locais – que se afirmaram no século XVIII como as detentoras do poder econômico na estrutura colonial, a partir da exploração da terra, da mineração e do comércio – foram imediatamente atingidas pela crise econômica enfrentada pelas Coroas ibéricas na segunda metade do século XVIII. Diante da queda da demanda dos produtos primários fornecidos pelas colônias, a ruptura com o monopólio dos mercados passou a representar importante pauta dos setores sociais mais abastados que conduziam a economia latino-americana. O controle econômico exercido pelas metrópoles passou a ser mais claramente associado a um obstáculo de contenção do crescimento¹⁸⁰.

As metrópoles ibéricas reconheciam que a manutenção da dependência econômica das colônias constituía uma “condição prévia da subordinação política”¹⁸¹, razão pela qual o desenvolvimento das manufaturas nas colônias e a consequente autossuficiência dos territórios ultramarinos eram percebidos como ameaça ao controle político exercido pelos peninsulares. O problema é que as dificuldades econômicas que Portugal e Espanha precisaram enfrentar afetaram de modo significativo a capacidade de controle dos monopólios afirmados, de tal sorte que as proibições reais restaram contornadas pelas colônias. O isolamento das colônias em relação as suas metrópoles atinge seu ápice diante do quadro de bloqueio comercial imposto por Napoleão.

À crise econômica se soma a crise política, potencializada pela incapacidade das monarquias ibéricas em defender suas fronteiras territoriais contra forças invasoras¹⁸². Ao final dos processos de independência, a demanda por abertura dos mercados e a pauta da emancipação política revelam-se como reivindicações complementares, difícil de serem dissociadas. Quando em 1808 a soberania política do império espanhol foi frontalmente desafiada pelos franceses, no episódio em que a Coroa do Império Espanhol foi entregue ao irmão de Napoleão, José Bonaparte, os processos de emancipação dos Estados latino-americanos foram deflagrados. É verdade que a realidade brasileira apresentou peculiaridades – como a vinda da Coroa portuguesa para o território da colônia em 1807, por exemplo – que fizeram a ruptura com a metrópole assumir contornos diferentes. Independentemente disso, o

¹⁸⁰ Cf. DONGHI, Halperín. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975. p.60.

¹⁸¹ LYNCH, John. As origens da independência... Op.cit., p.37.

¹⁸² Ibidem, p.44.

processo de independência do Brasil pode ser visto como reflexo dessas crises (econômico e política) que se disseminaram pelo bloco latino-americano no início do século XIX¹⁸³.

De um modo geral, as guerras de independência se estenderam entre os anos de 1810 e 1825. Esse período de fundação das estruturas estatais latino-americanas pode ser subdividido em duas principais fases¹⁸⁴: a primeira, mais radical (1810-1815) e a segunda marcadamente mais conservadora (1815-1825). A primeira junta americana formada em reação às notícias vindas da Espanha teve lugar em Caracas¹⁸⁵, quando em 1810 os *criollos* destituíram as autoridades peninsulares do controle político. A fase mais progressista do processo emancipatório foi marcada por ações políticas de grupos mais radicais, que reivindicavam a ruptura com a estrutura colonial nas mais variadas instâncias (social, política, econômica, cultural, etc). Os levantes comandados por Miguel Hidalgo y Costilla e José María Morelos y Pavón, no México; os planos revolucionários de Mariano Moreno, secretário da junta formada em Buenos Aires; e a defesa da racionalidade da pequena propriedade em detrimento dos latifúndios, postulada por José Gervásio Artigas na Banda Oriental do Uruguai, foram alguns expoentes marcantes dessa primeira fase das guerras pela independência.

A segunda fase dos processos de emancipação tem como cenário a derrocada das tropas napoleônicas na Europa e a conseqüente tentativa de restauração do controle da Coroa Espanhola sobre as suas colônias. Em 1814, ao reassumir o trono, Fernando VII aboliu a Constituição de Cádiz (elaborada em 1812 pelos espanhóis liberais que resistiram à investida do exército francês e se organizaram em *juntas*), acenando para as elites *criollas* a retomada da ordem colonial absolutista. A restauração teve impactos diferentes nos diferentes contextos latino-americanos: no México, por exemplo, a notícia da abolição da Constituição de

¹⁸³ Cf. BETHELL, Leslie. A independência do Brasil. p.187-230. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.211.

¹⁸⁴ Cf. GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos. A crise do sistema colonial... p.144.

¹⁸⁵ “A primeira ruptura importante ocorreu em Caracas, não tanto por causa do clima de agitação preexistente na região (...) mas, antes, pelo fato de que das colônias continentais a Venezuela era a que estava mais perto da Europa e era, portanto, a primeira a receber notícias dos eventos ocorridos na Espanha. Em 19 de abril de 1810, um grupo de *criollos* proeminentes reagiu e depôs o capitão-general, formando uma junta para substituí-lo”. BUSHNELL, David. A independência da América espanhola. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.128.

1812 foi recebida com entusiasmo pelos grupos dominantes, que se mantiveram fiéis à metrópole até 1820, quando um movimento liberal impôs a Fernando VII a restauração daquela Constituição¹⁸⁶; já nas Províncias Unidas do Rio da Prata, por outro lado, a restauração do absolutismo pelo rei espanhol implicou na insustentabilidade de uma aliança entre Metrópole e colônia, de tal sorte que o Congresso reunido em Tucumán proclamou a independência em 1816¹⁸⁷.

De todo modo, importa ressaltar que esse segundo momento dos processos de emancipação política ocorridos na América Latina assumiu feições conservadoras, sobretudo por causa da elevação da tensão gerada nas classes dominantes pelos expoentes mais radicais. A preocupação com os limites da ruptura a ser executada diante do quadro socioeconômico colonial repercute na percepção das massas populares como classes perigosas, a serem mantidas fora do sistema político. Nesse sentido, a partir de 1815 não se verifica mais a formulação de propostas concretas que tivessem como objetivo a modificação da situação de dominação herdada dos tempos coloniais, com os “*criollos* concedendo, quando necessário, vantagens individuais a algumas chefias, sem oferecer às massas transformações estruturais”¹⁸⁸.

Nesse contexto de formação das ordens institucionais dos Estados latino-americanos, é possível identificar três principais correntes políticas que disputam na arena pública pela delimitação de projetos constitucionais. Em 1857, Bartolomé Mitre já enfatizava a existência de “três partidos originais” que representavam as

¹⁸⁶ A restauração da Constituição de 1812 significava para os grupos dominantes mexicanos o retorno de uma instabilidade que poderia trazer novamente o fantasma da revolução social. Cf. GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos. A crise do sistema colonial... Op.cit., p.164-165.

¹⁸⁷ “O Congresso de Tucumán revelou-se um órgão muito mais conservador do que a Assembleia do Ano XIII, e não apenas porque a quase metade de seus membros era constituída de padres. Acabou por proclamar a independência das Províncias Unidas del Rio de la Plata, em 9 de julho de 1816, mas isso representou menos um sinal de militância revolucionária do que o reconhecimento prático do fato de que, com a restauração do absolutismo na Espanha, era absurdo continuar prestando fidelidade a Fernando. Na verdade, os mesmos deputados que proclamaram a independência eram, em sua maioria, favoráveis a uma monarquia constitucional como forma de governo para a nova nação. No entender de alguns, isso poderia ser feito com mais eficiência se se encontrasse um herdeiro adequado dos antigos imperadores incas, que seria coroado rei das províncias do Prata. Para conseguir uma proteção adicional, poder-se-ia fazê-lo casar-se com uma princesa portuguesa. Outros desejavam um príncipe europeu; foram enviadas à Europa, nos anos seguintes, diversas pessoas a fim de sondar a possibilidade de recrutamento de algum pretendente. Nada resultou desses planos, mas eles se encaixavam na atitude geral da época.” BUSHNELL, David. A independência da américa espanhola... Op.cit., p.153.

¹⁸⁸ GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos; WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina: do descobrimento a 1900**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996. p.117-118.

“tendências da sociedade” latino-americana: o conservador, o liberal e o radical¹⁸⁹. Em abordagem contemporânea, Roberto Gargarella retoma tal classificação a partir do reconhecimento de que os projetos constitucionais pensados na região latino-americana organizaram-se sempre em torno de dois principais ideais indissociáveis da história do constitucionalismo, quais sejam: a autonomia individual e o autogoverno coletivo. Tais ideais refletem dois reclamos básicos, “que ocupam um lugar primordial na política moderna, e que resultaram de fundamental importância na discussão política que se abriu na América desde o momento independentista”¹⁹⁰.

A importância do ideal da autonomia individual pode ser constatada na centralidade que algumas questões tiveram no debate sobre a institucionalidade das novas estruturas políticas fundadas a partir da derrocada do regime colonial: qual o papel que a Igreja deveria cumprir na esfera pública? Deveria haver separação entre Estado e Igreja? As disputas políticas envolvendo a tolerância às ideais e aos cultos de diferentes religiões expõem de forma contundente a tensão envolvendo a delimitação da abrangência da autonomia individual. De mesma forma, o princípio do autogoverno coletivo revelou-se como base de sustentação dos movimentos emancipatórios, motivados pela reivindicação republicana de poder decidir os rumos políticos desde o âmbito local – independentemente do aval metropolitano. Institucionalmente, o ideal do autogoverno repercute na escolha do papel que as maiorias terão nos processos de tomada de decisão política e na limitação do conceito de “cidadania” a ser adotado pelos textos constitucionais (para ficarmos em dois exemplos fundamentais).

Em que pese seja possível perceber uma diversidade significativa dentro das perspectivas conservadoras – que se apresentam como zeladoras da preservação das estruturas básicas das sociedades latino-americanas – Roberto Gargarella identifica um projeto constitucional conservador que se sustenta por dois principais pilares, o perfeccionismo moral e o elitismo político. É preciso destacar que os conservadores latino-americanos que tomaram parte nos debates dos períodos constituintes não projetavam um simples retorno ao modo de estruturas coloniais, mas ofereciam um programa completo sobre as mudanças consideradas

¹⁸⁹ Cf. MITRE, Bartolomé. Ideas conservadoras de buena ley In: **Proyecto y Construcción de una nación (Argentina 1846-1880)**. Venezuela: Biblioteca Ayacucho Digital, nº. 68. P. 182-185.

¹⁹⁰ Cf. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014.

necessárias às novas sociedades, com base nas razões que justificavam tais mudanças. De um modo geral, as Constituições eram percebidas pelos conservadores como instrumentos importantes na concretização da missão a que se propunham: a incorporação de princípios orientadores da legislação futura, a estar comprometida com certas pautas e projetos de vida¹⁹¹.

A noção de perfeccionismo moral vincula-se à afirmação de que existem certas concepções de bem objetivamente mais valiosas que outras, e tais concepções devem prevalecer às preferências e às opiniões dos indivíduos. Nesse sentido, “de acordo com o perfeccionismo, os indivíduos devem orientar suas vidas conforme as melhores pautas e é por isso que a autoridade pública se encontra obrigada a fazer uso do poder coercitivo do qual dispõe, para assegurar que os indivíduos vivam do modo apropriado”¹⁹². O papel do Estado seria o de preservar a base moral compartilhada pela comunidade, sem a qual haveria a desintegração da vida em comum em um quadro de anarquia generalizada. O perfeccionismo articulado pelo pensamento conservador latino-americano geralmente está associado à defesa e à imposição de valores religiosos da Igreja Católica¹⁹³, razão pela qual Gargarella reconhece o projeto conservador como o “da cruz e da espada”.

A partir da compreensão do ideal do perfeccionismo moral, torna-se mais fácil o entendimento do elitismo político que está na base das propostas conservadoras. Isso porque a afirmação de que existem certos valores objetivamente bons vem acompanhada da ideia de que a maioria das pessoas não está capacitada para reconhecer quais são esses valores. A falta de educação e de experiência política das massas são alguns dentre os mais variados “distúrbios nos órgãos de

¹⁹¹ Cf. GARGARELLA, Roberto. **Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)**. Madrid: Siglo XXI, 2005. p.125.

¹⁹² Ibidem, p.87.

¹⁹³ “Um Estado assume atitudes perfeccionistas quando considera que certos comportamentos, adotados por algum indivíduo como próprios, são indesejados e devem ser reprimidos ou desalentados pela autoridade pública. Tais comportamentos podem se vincularem com os rechaçados pela religião católica (como frequentemente ocorreu, na América Latina), ou não. Em muitos países americanos, por exemplo, perseguiu-se a heresia, a mendicância, o jogo, a homossexualidade, o alcoolismo por questões alheias ao que determinava a religião católica. Bolívar representa um excelente exemplo de uma figura perfeccionista que, no entanto, não propunha a imposição de certos valores como modo de honrar ao catolicismo. (...) Do mesmo modo, Gaspar Rodríguez de Francia, no Paraguai, pode desenvolver uma política perfeccionista sendo, ao mesmo tempo, um devoto dos pensadores radicais franceses. Justamente em nome desses ideais, Francia teve uma política hostil contra a Igreja e seus representantes”. Ibidem, p.94-95.

percepção”¹⁹⁴ levantados pelos conservadores como motivadores do afastamento dessa parte (majoritária) da sociedade do sistema político. A proposta conservadora de organização política pressupõe que o reconhecimento da igualdade entre as pessoas (máxima “todos são livres e iguais”) não afastaria a realidade de que nem todos estavam capacitados a participar nos processos de tomada de decisão política. Na prática, o elitismo político fez os conservadores rechaçarem as propostas que tendiam à extensão da participação política às massas populares.

Como se pode verificar, a corrente de pensamento conservadora enfrentava com desconfiança tanto o ideal da autonomia individual quanto o do autogoverno coletivo. Em razão da centralidade do perfeccionismo moral, na percepção conservadora é inconcebível que a autonomia do indivíduo se sobreponha aos valores objetivamente bons tradicionalmente reconhecidos pela comunidade. A tradução constitucional do perfeccionismo moral representou uma significativa flexibilização da autonomia individual, como se pode constatar no “Código Moral” previsto pela Constituição chilena de 1823 para ordenar a vida privada dos indivíduos¹⁹⁵ e na exigência da Constituição equatoriana de 1869 de que os indivíduos professassem a religião católica para se habilitarem ao exercício da cidadania¹⁹⁶. Do mesmo modo, a leitura elitista do quadro político-institucional torna o projeto conservador incompatível com o ideal do autogoverno coletivo. A defesa de uma concepção restrita de cidadania (que excluísse as “classes perigosas”) e da centralização política por meio de concessões generosas ao poder executivo configuram bons exemplos de reivindicações conservadoras que, com a promessa de promoverem estabilidade institucional aos novos Estados recém-fundados, afastavam o autogoverno coletivo do desenho institucional das novas Constituições.

¹⁹⁴ “Nas indagações de qualquer natureza, há certas verdades primárias ou princípios básicos dos quais dependerão todos os raciocínios subsequentes. Eles contêm uma evidência intrínseca que, mais do que qualquer reflexão ou ajuste, comanda a aprovação da mente. Quando isso não ocorre, deve ter havido um defeito ou distúrbio nos órgãos de percepção ou a influência de algum forte interesse, sentimento ou preconceito”. HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Tradução de Ricardo Rodrigues Gama. 2.ed. Campinas: Russel Editores, 2005.p.199.

¹⁹⁵ Título XXII de la Constitución de 1823 (art. 249 ao art.261).

¹⁹⁶ Artículo 9 de la Constitución de 1869. “La Religión de la República, es la Católica, Apostólica, Romana con exclusión de cualquiera otra, y, se conservará siempre con los derechos y prerrogativas de que debe gozar según la ley de Dios y las disposiciones canónicas. Los poderes políticos están obligados a protegerla y hacerla respetar”. Artículo 10 de la Constitución de 1869. “Para ser ciudadano se requiere: 1. Ser católico; 2. Saber leer y escribir; 3. Ser casado o mayor de veintín años”.

Inspirado pelo pensamento revolucionário francês, o projeto radical (também denominado de “republicano”, e de “populista”) elevava o ideal do autogoverno coletivo à posição de princípio fundamental a ser institucionalizado pelos textos constitucionais, considerando que a manifestação dos cidadãos diretamente afetados por determinada decisão política deveria ser considerada uma condição indispensável ao desenho institucional que se pretende justo e democrático. A dificuldade em traduzir a reivindicação do autogoverno coletivo em estruturas institucionais sólidas que recebessem apoio de amplos setores da população não impediu que as propostas de matriz radical exercessem forte influência no desenvolvimento constitucional da região: “tratou-se do ‘fantasma’ contra o qual tenderam a reagir (e contra o qual finalmente decidiram se reunir) os modelos constitucionais rivais”¹⁹⁷. Na sistematização dos alicerces do projeto de orientação radical também é possível identificar dois principais pilares de sustentação: o majoritarismo político e o populismo moral.

A reivindicação por um sistema institucional que privilegiasse mecanismos majoritários estava vinculada com a pretensão de romper com o esquema excludente e vertical de organização do exercício do poder que vigeu durante o período colonial. No bojo do majoritarismo político está assentado o pressuposto de que a ampliação da cidadania e o conseqüente ingresso das massas nos processos de tomada de decisão política qualificariam o sistema, na medida em que haveria melhor probabilidade de decisões acertadas. Pragmaticamente, à luz do ideal majoritário, as propostas do modelo radical consistiam em estratégias de desconcentração da autoridade, como se verifica na defesa do federalismo político, da separação estrita dos poderes (com a intenção de garantir o predomínio do Legislativo) e das associações como esquemas de organização coletiva.

Enquanto extensão do princípio majoritário ao âmbito da moral e dos direitos, o populismo moral revela-se como contestação do perfeccionismo conservador: “para os republicanos, é inconcebível um cenário público marcado pela presença de uma cidadania politicamente apática, não identificada com a vida dos demais, indiferente frente à sorte do próximo, desapegada do destino de sua comunidade”¹⁹⁸. A oposição à perspectiva conservadora está justamente na afirmação de que todos

¹⁹⁷ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit., p.25.

¹⁹⁸ Ibidem, p.28-29.

têm condições de alcançar as verdades fundamentais¹⁹⁹, razão pela qual restaria injustificado o fechamento do sistema político à participação das massas. Portanto, a concepção de populismo moral reforça a demanda por uma perspectiva mais expansiva em matéria de cidadania, que superasse os condicionamentos econômico-sociais, de gênero ou de raça que afastavam a maior parte da sociedade dos processos de tomada de decisão política.

A centralização do ideal do autogoverno coletivo nas propostas institucionais dos radicais implicou em certa problematização da noção de autonomia individual. A preocupação radical rechaçava a concepção de que as listas de direitos consagradas nos textos constitucionais representavam uma trincheira que protegia interesses fundamentais (destinados a viabilizar a vida privada), reformulando o problema em outros termos: quais os desenhos institucionais que asseguram as condições de uma vida pública ativa? Na prática, a percepção do projeto de matriz radical a respeito da necessidade de reequilibrar a situação socioeconômica das sociedades latino-americanas como requisito à implementação do autogoverno coletivo impactou de modo significativo na concepção radical de direitos individuais, sempre subordinados à vontade popular, ou servindo à mesma, mas não podendo ser colocados como limite exterior àquela²⁰⁰.

É de se destacar que a crítica liberal-conservadora em relação a esse aspecto da corrente de pensamento radical latino-americana foi superdimensionada com o objetivo de atrelar a perspectiva radical a contextos políticos de caos e instabilidade institucional, para bloquear a adesão de setores sociais marginalizados pelo modelo de produção e de distribuição dos recursos econômicos no início do século XIX. O reconhecimento de que a garantia de uma distribuição mais igualitária das riquezas figurava como elemento nuclear para a viabilização de um contexto de práticas políticas virtuosas tornou recorrente o ataque dos radicais ao sistema de exploração econômica, frequentemente associado aos privilégios sociopolíticos das classes mais abastadas e ao aprofundamento da concentração da propriedade nas mãos de grandes latifundiários. A tática utilizada pelos modelos constitucionais rivais para

¹⁹⁹ Tal perspectiva foi bem retratada pelo pensamento de Thomas Paine, pensador norte-americano que exerceu importante influência sobre a corrente de pensamento radical na América Latina. Sua obra foi traduzida e divulgada por atores políticos de relevantes funções no período de formação dos Estados latino-americanos, como é o caso do venezuelano Manuel García de Sena. Cf. GARGARELLA, Roberto. **Los fundamentos legales de la desigualdad...** Op.cit., p.21.

²⁰⁰ Ibidem, p.28.

desencorajar o apoio social às propostas radicais consistiu na divulgação de discursos retóricos que, empregando uma noção arbitrária de direitos individuais, converteram medidas que eram polêmicas (como a reforma agrária, por exemplo), e que afetavam economicamente o setor mais restrito da elite dominante, em graves atentados contra os direitos das minorias²⁰¹.

Como concepção mediadora dos projetos opostos apresentados até o momento, a corrente de pensamento liberal apresenta-se no cenário latino-americano com a promessa de superar as experiências de violência social e autoritarismo político decorrentes – na avaliação liberal – dos equívocos presentes nas propostas defendidas pelos modelos anteriores. Ao considerar a proteção da autonomia individual a função primordial do ordenamento constitucional – pressupondo que a preservação da liberdade individual é condição necessária para o bem-estar da coletividade – o projeto liberal rechaça tanto a tirania proveniente da perspectiva conservadora quanto a descentralização política acentuada decorrente da concepção radical. Institucionalmente as sugestões de matriz liberal propõem-se a cumprir dois compromissos bastante desafiadores: por um lado, a parte orgânica da Constituição deve impedir abusos e excessos, isto é, deve consagrar um equilíbrio entre os poderes; por outro, a parte dogmática das constituições deveria estabelecer barreiras intransponíveis que assegurassem aos indivíduos a possibilidade de escolher seus próprios modos de vida, sem interferência do Estado.

A pretensão liberal de uma organização equilibrada do poder é traduzida na linguagem constitucional como necessidade de institucionalização de um sistema de freios e contrapesos que impedisse a concentração da autoridade política em uma pessoa (projeção de viés conservador) ao mesmo tempo em que afastasse do Legislativo o poder de alterar determinados direitos considerados indisponíveis (projeção de viés radical). Em resposta ao primeiro desafio, o sistema de organização liberal do poder propôs a proibição da delegação de faculdades extraordinárias ao chefe do Executivo, a limitação dos seus poderes normativos e a preferência por formas de descentralização da administração política; em resposta ao segundo desafio, as propostas foram no sentido da divisão do Legislativo em dois órgãos – com destaque para o Senado – competentes para controles e vetos

²⁰¹ Ibidem, p.16.

cruzados e, ainda, a retirada de algumas pautas (direitos fundamentais indisponíveis) do alcance da vontade majoritária.

De igual importância para a perspectiva liberal, a neutralidade moral do Estado – em contraposição às propostas dos modelos constitucionais rivais – deveria figurar como elemento constitutivo das novas instituições para que a liberdade individual restasse salvaguardada. A neutralidade aqui defendida está associada com a postura de não intervenção (coercitiva) do Estado na escolha de alguma concepção de bem em particular a orientar a convivência social, na medida em que cada indivíduo deveria ter o direito de optar pelos princípios que entender mais valiosos no momento de ajustar o seu modo de vida. Na América Latina, a demanda por um Estado neutro esteve inicial e principalmente relacionada com a reivindicação da separação entre política e religião e com o questionamento dos privilégios da Igreja Católica. Ao longo do século XIX, contudo, a noção de neutralidade do Estado amplia-se para compreender a abstenção das autoridades frente a qualquer das convicções pessoais professadas por seus membros. Na prática, a esfera do privado passaria a ser “um espaço sagrado e intangível, onde cada indivíduo deveria ser reconhecido como o único soberano”²⁰².

A visualização dos pontos de enfrentamento entre o projeto de matriz liberal com os dois outros (conservador e radical) analisados acima auxilia na elucidação das propostas liberais e contribui para a compreensão dos acordos firmados entre essas correntes nos séculos XIX e XX. Saliente-se que a análise deve ser conduzida a partir do reconhecimento de que, se o projeto conservador rechaça a noção de autonomia individual e o projeto radical abre espaço para a sua flexibilização (por meio da sua subordinação à vontade popular majoritária), a perspectiva liberal a recoloca no centro da estrutura institucional, como princípio de sustentação do sistema constitucional.

Em matéria de organização de poder, a proposta liberal de um sistema de freios e contrapesos contrariava de forma contundente tanto a alternativa conservadora de concentração da autoridade política quanto a reivindicação radical de expansão do sistema político por meio da adoção de controles exógenos, isto é,

²⁰² Ibidem, p. 180.

controles exercidos diretamente pela cidadania²⁰³. A limitação do poder, seja do Executivo, seja do Legislativo, representava eixo nuclear do desenho institucional liberal, pois constituía condição de preservação da autonomia individual. Do mesmo modo, a concepção liberal de direitos individuais indisponíveis pressupunha um Estado neutro, que se afastasse tanto da perspectiva perfeccionista de recorte conservador quanto da pretensão radical de deslocá-lo para a posição de fomentador do agir virtuoso alegadamente indispensável à saúde da República.

O estudo das linhas gerais que definem as três principais correntes de pensamento constitucional que disputaram o delineamento dos novos ordenamentos jurídicos emergentes no período pós-independência revela-se essencial para compreensão da dinâmica estabelecida na seara dos sistemas políticos latino-americanos nos dois séculos que se seguiram à emancipação dos Estados nacionais. A repercussão da aliança firmada em meados do século XIX entre liberais e conservadores no modelo institucional dominante de organização do poder pode ser sentida ainda em alguns ordenamentos constitucionais contemporâneos, conforme se demonstrará. Os reflexos dessa aliança também são marcantes nos processos de institucionalização constitucional da resistência enquanto “direito” – em contraposição à tendência radical de percebê-la como “poder”.

3.2 A formação do paradigma institucional dominante na América Latina: a resistência em dois séculos de constitucionalismo

A proposta de identificar os padrões de institucionalização da resistência construídos na história constitucional latino-americana traz consigo alguns desafios complexos de complicada abordagem, tanto no âmbito teórico quanto no âmbito prático da pesquisa. A dificuldade em detectar e sistematizar as formas de institucionalização da resistência em uma variedade tão significativa de textos

²⁰³ “(...) os radicais pareciam inclinados a expandir o sistema político, abrindo-o (ao menos uma parte significativa) a esses amplos setores da sociedade tradicionalmente excluídos da vida pública. Os liberais, ao contrário, tendiam a conceber dita operação como arriscada e demasiadamente apressada: haveria tempo, diziam, para pensar em uma maior abertura política”. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit., p.51.

constitucionais dispersos em um extenso intervalo temporal impôs escolhas metodológicas à análise pretendida, das quais não poderíamos nos afastar. A seleção dos textos constitucionais a serem estudados ocorreu por meio de dois critérios básicos, sendo eles: *i.* o texto normativo deve ter sido elaborado com pretensão de ocupar o centro do ordenamento jurídico do Estado onde surgiu, com *status* de norma constitucional (mesmo que não tenha sido nomeado de “Constituição”, por seus redatores); e *ii.* o texto normativo deve ter tido vigência no contexto sociopolítico em que foi articulado – de tal modo que projetos constitucionais que não chegaram a vigorar não mereceram atenção no presente trabalho²⁰⁴.

A abordagem dos textos constitucionais selecionados obedece à divisão temporal desenvolvida por Roberto Gargarella das quatro principais fases do constitucionalismo latino-americano: o primeiro constitucionalismo (que se estende do pós-independência até meados do século XIX), o constitucionalismo de fusão (basicamente a segunda metade do século XIX), o constitucionalismo social (primeira metade do século XX, aproximadamente) e o constitucionalismo contemporâneo (a partir da década de 1980, com a derrocada dos regimes autoritários). Conforme se verificará, a divisão adotada não se propõe a definir de forma categórica as datas de começo e de final de cada fase, vinculando-se mais à preocupação de demonstrar as características gerais que qualificam cada um desses quatro momentos históricos.

No quadro n. 1 são apresentados de forma sistemática os textos constitucionais latino-americanos investigados. Atente-se para o fato de que as reformas constitucionais que proporcionaram modificações substanciais nos textos originais constam como atos normativos autônomos e têm a data de sua publicação acompanhada da letra (R), para a devida identificação. Em que pese constem na tabela n.1 as Constituições da Venezuela (de 1999), do Equador (de 2008) e da

²⁰⁴ Registre-se que tais critérios são complementares, isto é, todas as Constituições consideradas no quadro n.1 atendem a ambos. O primeiro critério tem como objetivo inserir na presente análise os textos normativos com conteúdo constitucional elaborados na região latino-americana, mesmo que sem a denominação de “Constituição” – como foram, por exemplo, os casos da norma constitutiva da Grã-Colômbia, em 1819 (nomeada de “Lei Fundamental”) e da norma definidora das diretrizes do Estado costarricense em 1841 (denominada de “Lei de Bases e Garantias”). Complementando o primeiro, o segundo critério impõe o afastamento de normas com conteúdo constitucional que não vigoraram em seus respectivos contextos de criação, tal como a Constituição salvadorenha de 1885.

Bolívia (de 2009), estas serão tratadas em apartado no terceiro capítulo do presente estudo, na medida em que integram o movimento mais recente denominado de “novo constitucionalismo latino-americano”.

Quadro 1 – As constituições latino-americanas e suas principais reformas

País	Data de publicação do texto normativo ou de reforma (R)*
Argentina	1811, 1813, 1815, 1817, 1819, 1826, 1831, 1853, 1860(R), 1898(R), 1949(R), 1957(R), 1972(R), 1994(R).
Brasil	1824, 1891, 1934, 1946, 1967, 1969(R), 1988.
Bolívia	1826, 1831(R), 1834(R), 1839(R), 1843(R), 1851(R), 1861(R), 1868(R), 1871(R), 1878(R), 1880(R), 1938, 1945(R), 1947(R), 1961, 1967(R), 1994(R), 2009.
Chile	1818, 1822, 1823, 1828, 1833, 1925, 1980, 1989(R), 1994(R), 1997(R), 1999(R), 2000(R), 2005(R), 2009(R).
Costa Rica	1821, 1823, 1824, 1825, 1841, 1844, 1847(R), 1848(R), 1859, 1869, 1871, 1917, 1949.
Colômbia	1819, 1821, 1830, 1832, 1843, 1853, 1858, 1863, 1886, 1991.
Cuba	1869, 1895, 1897, 1901, 1940, 1959, 1976, 1992.
El Salvador	1824, 1841, 1864, 1871, 1872(R), 1880(R), 1883, 1886, 1939, 1945, 1950, 1962, 1983.
Equador	1830, 1835, 1843, 1845, 1851(R), 1852(R), 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945, 1946, 1967, 1979, 1984, 1993, 1996, 1998, 2008.
Guatemala	1824, 1825, 1851, 1879, 1921, 1945, 1956, 1965, 1985.
Haiti	1801, 1804, 1805, 1806, 1807, 1811, 1816, 1843, 1846, 1849, 1867, 1874, 1879, 1888, 1889, 1918, 1928(R), 1932, 1935, 1939, 1944, 1946, 1950, 1957, 1964, 1971, 1983, 1987.

Honduras	1825, 1831, 1839, 1848, 1865(R), 1873, 1880, 1894, 1904, 1921, 1924, 1936, 1957, 1965, 1982.
México	1814, 1824, 1835, 1836, 1843, 1847(R), 1857, 1865, 1917, 1951(R), 1953(R), 1960(R), 1969(R), 1972(R), 1974(R), 1977(R), 1982(R), 1990(R), 1992(R), 1994(R), 1996(R), 2001(R), 2006(R), 2011(R), 2012(R), 2015(R),
Nicarágua	1826, 1838, 1853(R), 1854, 1893, 1898, 1905, 1912, 1939, 1948, 1950, 1955(R), 1974, 1979, 1987.
Panamá	1840, 1904, 1941, 1946, 1972, 1978(R), 1983(R), 1993(R), 1994(R), 2004(R).
Paraguai	1813, 1844, 1870, 1940, 1967, 1992.
Peru	1823, 1826, 1828, 1834(R), 1839, 1856, 1860(R), 1867, 1920(R), 1933, 1979, 1993.
República Dominicana	1844, 1854, 1854, 1858, 1865, 1866, 1872, 1874, 1875, 1877, 1878, 1879, 1880, 1881, 1887, 1896, 1907, 1908, 1924, 1934, 1942, 1947, 1955, 1960, 1961, 1963, 1966, 1994, 2002, 2010, 2015.
Uruguai	1830, 1918, 1934, 1942, 1952, 1967, 1989(R), 1994(R), 1996(R), 2004(R).
Venezuela	1811, 1819, 1821, 1830, 1857(R), 1858, 1864, 1874(R), 1881(R), 1891(R), 1893, 1901, 1904, 1909(R), 1914, 1922(R), 1925(R), 1928(R), 1931(R), 1936(R), 1947, 1953, 1961, 1999.

* (R) indica data de reforma de impacto no desenho institucional ou na dogmática constitucional vigente.

Antes de avançarmos na análise dos padrões de institucionalização da resistência no âmbito do constitucionalismo latino-americano, é preciso registrar uma constatação inicial que se destaca no estudo dos textos constitucionais selecionados: a institucionalização constitucional da resistência figura como medida excepcional, isto é, pode ser reconhecida em poucas experiências de Estados da

América Latina, sendo elas: a Constituição de 1853, com as reformas de 1994, na Argentina; as Constituições de 1825 e de 1844, na Costa Rica; as Constituições de 1940 e de 1959, em Cuba; as Constituições de 1886, de 1945, de 1950, de 1962 e de 1983, em El Salvador; as Constituições de 1945, de 1956, de 1965 e de 1985, na Guatemala; as Constituições de 1843, de 1846 e de 1867, no Haiti; as Constituições de 1957 e de 1982, em Honduras; as Constituições de 1814, de 1857 e de 1917, no México; a Constituição de 1992, no Paraguai; as Constituições de 1979 e de 1993, no Peru e a Constituição de 1811, na Venezuela²⁰⁵.

3.2.1 A resistência no primeiro constitucionalismo latino-americano: Venezuela (1811), México (1814), Costa Rica (1825 e 1844) e Haiti (1843, 1846 e 1867)

O período denominado de “primeiro constitucionalismo latino-americano”²⁰⁶ compreende as experiências constitucionais da transição de uma estrutura colonial para a nova ordem dos Estados emancipados, incluindo os anos de lutas contra as Metrôpoles ibéricas. De um modo geral, verifica-se que essa fase da história constitucional na América Latina – que se estende até meados do século XIX – é marcada pela preocupação das elites *criollas* em consolidar os processos de independência e, assim, afastar definitivamente a ameaça da restauração do domínio europeu. É característica do primeiro constitucionalismo latino-americano a disputa entre as três correntes de pensamento constitucional (conservadora, radical e liberal), sem que alguma delas tenha conseguido articular um projeto sólido de desenho institucional a ser implementado na região.

A diversificação do modo como as rupturas com as Metrôpoles ibéricas ocorreram nas distintas regiões latino-americanas faz emergir as diferentes dinâmicas de poder vigentes no início do século XIX. Apesar dessa pluralidade, é

²⁰⁵ O presente estudo compreende a América Latina como a unidade histórica formada pelo México, América Central (incluindo Haiti, República Dominicana e Cuba, na região caribenha) e Américo do Sul. Afastam-se dessa unidade histórica tanto as zonas do Caribe de fala inglesa quanto as Antilhas Neerlandesas. Cf. ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verônica. **América Latina, la construcción del orden** – Tomo I: De la colônia a la disolución de la dominación oligárquica. Buenos Aires: Ariel, 2012. p.59

²⁰⁶ GARGARELLA, Roberto. La “sala de máquinas”. p.13.

possível identificar quatro principais focos de tensão, que seguiram dinâmicas próprias, quais sejam: o Vice Reino de Nova Espanha (com o Vice Reino da Guatemala), o Vice Reino de Nova Granada, o Vice Reino do Rio da Prata (com a Capitania Geral do Chile) e o Vice Reino do Peru. Já tivemos a oportunidade de salientar que entre a deflagração do movimento emancipatório (em 1810) e a sua consolidação (em 1825) houve um movimento de amenização de demandas radicais, prevalentes na primeira etapa do processo independentista (1810-1814). Interessa sublinhar que foi justamente nos textos normativos resultantes desse movimento radical, na Venezuela (1811) e no México (1814), que a resistência ganhou expressão constitucional pela primeira vez na história latino-americana.

Mesmo afirmando que governaria em nome de Fernando VII, a junta instaurada em abril 1810 em Caracas providenciou o envio de comitivas à Inglaterra e aos Estados Unidos com a missão de expor a situação regional e buscar apoio para a causa independentista²⁰⁷. A junta de Caracas recusou-se a reconhecer a legitimidade do Conselho de Regência espanhol (reunido em Cádiz) para administrar o governo e a economia das terras americanas e adotou importantes medidas, como por exemplo, a abertura dos portos aos navios amigos ou neutros, a proibição do comércio de escravos e o fim da *alcabala* sobre os produtos básicos²⁰⁸. Tal postura recebeu apoio das províncias mais distantes da capitania-geral da Venezuela, que aceitaram o comando geral de Caracas – à exceção de Coro e Maracaibo (a oeste), e Guayana (a leste), que optaram por permanecer leais a Cádiz²⁰⁹.

Em meados de 1810, enquanto a Junta Central convocava representantes para as Cortes de Cádiz, a Junta caraquenha organizou o chamamento de um congresso venezuelano, a ser instalado no início de 1811. A comitiva enviada à Inglaterra – integrada por Luis López Méndez, Andrés Bello e Simón Bolívar – retornou a Caracas no final de 1810 sem ter alcançado o apoio inglês, mas na companhia de um personagem político de grande importância simbólica para a causa da independência, Francisco de Miranda, conhecido como “El Precursor”²¹⁰.

²⁰⁷ BUSHNELL, David. A independência da América espanhola... Op.cit., p.135.

²⁰⁸ Ibidem, p.135.

²⁰⁹ Ibidem, p.137.

²¹⁰ Francisco de Miranda é um dos principais articuladores do ideal independentista na América Latina, que em seus diversos exílios teve a oportunidade de acompanhar os processos revolucionários nos Estados Unidos e na França. Depois de fracassar na articulação de um movimento emancipatório local na Venezuela, Francisco de Miranda se dirigiu à Inglaterra em 1808,

Enquanto órgão deliberativo, a Sociedade Patriótica de Caracas transformou-se num fórum de discussões para aqueles que – como Simón Bolívar e Francisco de Miranda – não acreditavam na capacidade da Espanha de realizar as mudanças em seu sistema colonial²¹¹.

Em 5 de julho de 1811 o primeiro Congresso venezuelano declarou a independência e implementou a Primeira República – que teria como lei fundamental a Constituição promulgada em dezembro do mesmo ano. A forma como o primeiro Congresso venezuelano foi composto expõe claramente os limites da ruptura a ser proposta pela Constituição de 1811: no processo de composição do órgão, “tinham direito a voto somente os adultos do sexo masculino que tivessem emprego autônomo ou possuíssem propriedade no valor de pelo menos dois mil pesos; isso excluía automaticamente a vasta maioria”²¹². De inspiração liberal, o texto venezuelano de 1811 traz em sua Segunda Seção, parágrafo 191 a primeira forma de institucionalização constitucional da resistência de que se tem notícia na região, nos seguintes termos:

Os governos constituem-se para a felicidade comum, para a proteção e segurança dos Povos que os compõem, e não para o benefício, honra ou interesse privado de qualquer homem, de qualquer família ou de qualquer classe de homens em particular que são apenas uma parte da comunidade. O melhor de todos os governos será o que for mais apropriado para produzir a maior quantidade de bem e felicidade, e estiver mais protegido do perigo de uma má administração; e quantas vezes se reconhecer que um governo é incapaz de alcançar esses objetivos, ou que for contrária a eles a maioria da nação, sem dúvida tem indubitavelmente o direito inalienável e imprescritível para aboli-lo, trocá-lo ou reformá-lo da maneira que julga mais apropriada para obter o bem público. Para obter essa maioria indispensável sem prejuízo à justiça ou à liberdade geral, a Constituição apresenta e ordena os meios mais razoáveis, justos e regulares no capítulo da revisão²¹³, e as Províncias adotarão semelhantes ou equivalentes nas respectivas Constituições.

De fato, o reconhecimento do direito “inalienável” e “imprescritível” de abolir ou reformar o governo que não fosse capaz de garantir o bem público destaca-se como traço radical, com evidente apelo ao ideal do autogoverno coletivo (nuclear no projeto institucional de matriz radical). A influência radical pode ser notada, ainda, na pretensão de descentralizar – por meio da federação – o poder de decisão sobre

onde se encontrava quando foi contatado pela comitiva enviada em nome da Junta de Caracas, em 1810. Cf. LEVENE, Ricardo (org.). **História das Américas**. Vol. VI. São Paulo: W.M.Jackson, 1964.

²¹¹ BUSHNELL, David. A independência da América espanhola... Op.cit., p.135.

²¹² Ibidem, p.135.

²¹³ No capítulo 6º (Revisão e reforma da Constituição) está disciplinado o procedimento de reforma do texto constitucional, atribuição do Poder Legislativo.

questões internas das províncias. O estudo sistemático e detalhado do texto normativo demonstra que essas referências de viés mais radical estão imersas em um conjunto de dispositivos constitucionais de cunho bastante conservador, que interferem de modo significativo no potencial do padrão de institucionalização da resistência em análise.

A adoção do compromisso de conservar a religião Católica (Apostólica Romana) como única e exclusiva no território venezuelano (Capítulo 1º, Parágrafo 1º), a construção de um sistema político fechado à participação das massas na medida em que o sufrágio é condicionado por critérios econômicos (Capítulo 2º, 2ª Seção, Parágrafos 26 e 28; 3ª Seção, parágrafo 49; Capítulo 8º, 2ª Seção, Parágrafo 187) e a predominância de controles políticos endógenos, desconectados com a noção de vontade popular (Capítulo 2º, 2ª Seção, Parágrafo 44; 4ª Seção, Parágrafo 52) são alguns exemplos de escolhas marcadamente conservadoras que se apresentam no texto constitucional venezuelano. Além disso, o direito de resistência afirmado pela Constituição de 1811 divide espaço com outras normas que também confrontam a interpretação radical da noção de autogoverno coletivo, como a imposição da obediência às autoridades constituídas como dever de cada indivíduo (Capítulo 8º, 3ª Seção, Parágrafo 194) e a limitação da liberdade de imprensa pela noção de “moral cristã” (Capítulo 8º, 2ª Seção, Parágrafo 181).

A Primeira República venezuelana não conquistou estabilidade política e econômica. Mesmo antes de promulgada a Constituição, redutos conservadores fiéis às Cortes de Cadiz já se articulavam em um movimento contrarrevolucionário. O novo regime republicano não conseguiu organizar a unidade do território venezuelano, ao passo que os contra revolucionários ganhavam reforços de tropas espanholas comandadas pelo capitão da marinha Domingo de Monteverde vindas de Porto Rico. A crise se agravou quando em março de 1812 um terremoto destruiu parte significativa de Caracas e de outras cidades controladas pelos republicanos, pouco atingindo as regiões dominadas por tropas leais a Cádiz. As tensões sociais e raciais – dada a manutenção da escravidão – contribuíram para a formação de uma atmosfera de caos, contra a qual responderam os republicanos com a nomeação de Miranda –em abril de 1812 – para comandante supremo com poderes ditatoriais²¹⁴.

²¹⁴ BUSHNELL, David. A independência da América espanhola... Op.cit., p.137.

Em que pese a tentativa de rearticulação militar promovida pelos defensores da nova ordem republicana, as forças conservadoras obtiveram êxito nas frentes de batalha e, em 25 de julho de 1812, Miranda capitulou, foi feito prisioneiro por Domingo de Monteverde e posteriormente encaminhado a uma prisão espanhola em Cádiz, onde morreria em 1816. No final de 1812 a Primeira República venezuelana já havia sido derrotada, e a Constituição de 1811 deixava de ter vigência após aproximadamente um ano de sua promulgação. Simón Bolívar se retirou para a região das Províncias Unidas de Nova Granada²¹⁵ – formada em novembro de 1811 – onde angariou reforços para retornar ao campo de batalha a partir do oeste venezuelano e retomar Caracas em agosto de 1813. Independentemente disso, a ordem constitucional de 1811, base do sistema jurídico da Primeira República venezuelana, permaneceria suplantada definitivamente.

De igual impacto no Vice Reino da Nova Espanha, a acefalia da monarquia espanhola em 1808 levantou a questão sobre a legitimidade das juntas organizadas na Metrópole sitiada para administração dos assuntos políticos e econômicos da região ultramarina. A reivindicação da autonomia mexicana para gerenciamento dos interesses regionais, por meio da articulação de uma junta local, agregou parcelas da elite *criolla* – que propunham uma aliança com o então vice-rei José de Iturrigaray²¹⁶. A ideia era exortar Iturrigaray a assumir o controle direto do governo em nome de Fernando VII e dos representantes do povo, de modo a reconhecer o México não como colônia, mas como um dos reinos formadores da monarquia espanhola, com direito de criar uma junta provisória²¹⁷. A postura ambígua de Iturrigaray preocupou os peninsulares (absolutistas), que defendiam o *status* colonial de Nova Espanha – e identificavam quaisquer propostas de autonomia regional como ilegais²¹⁸. O resultado desse cenário de tensão foi a deposição do vice-rei em setembro de 1808 pelos peninsulares e *criollos* conservadores, temerosos de um governo provisório local²¹⁹.

²¹⁵ Ibidem, p.139.

²¹⁶ ANNA, Timothy. A independência do México e da América Central. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.81.

²¹⁷ Ibidem, p.82.

²¹⁸ Ibidem, p.82.

²¹⁹ Ibidem, p.82.

No lugar de Iturrigaray, foram alçados à condição de vice-rei o marechal reformado Pedro de Garibay (entre outubro de 1808 e junho de 1809) e, posteriormente por orientação da Junta de Sevilha, o arcebispo Francisco Javier Lizana y Beaumont (entre julho de 1809 e maio de 1810)²²⁰. O conservadorismo dominante dos governos nesse período (1808-1810) fez aumentar o descontentamento dos *criollos* e das classes baixas, que passaram a se articular desde o centro agrícola de Querétaro, na intendência de Guanajuato em meados de 1809. A situação de crise econômica causada pelas secas de 1808 e 1809 acirrava as precárias condições de vida de indígenas e mestiços, componentes de uma parcela significativa da sociedade mexicana no período em análise.

Mesmo com a denúncia às autoridades da revolta arquitetada pelos conspiradores de Querétaro, o pároco Miguel Hidalgo y Costilla, um de seus principais articuladores, deu continuidade à insurreição em setembro de 1810. Em discurso histórico proferido (Grito de Dolores), Hidalgo convocou índios e mestiços “a se juntarem a ele num levante cujos objetivos eram defender a religião, abolir o jugo de domínio peninsular, representado sobretudo pelos homens responsáveis pela deposição de Iturrigaray, e acabar com o tributo e outras marcas degradantes de subserviência”²²¹. O movimento exigia a independência, a abolição da escravidão e a devolução das terras às comunidades indígenas, que passaram a ser executadas de forma forçada por meio da expropriação. O aumento da violência praticada pelas forças insurretas logo afastou o apoio dos *criollos* críticos do conservadorismo instaurado a partir de 1808. A insurreição de Hidalgo restou militarmente derrotada pelas forças realistas em meados de 1811, quando o pároco foi preso e fuzilado.

As forças revolucionárias remanescentes concentraram seus esforços na rearticulação do movimento emancipatório, que a partir de 1812 passou a ser dirigido pelo padre José María Morelos. Uma das principais transformações proporcionadas pela liderança de Morelos ao movimento mexicano está relacionada com o abandono da pretensão de lealdade à soberania da Coroa espanhola e a afirmação de um senso patriótico mais profundo entre os insurretos latino-americanos. A flexibilidade apresentada pelo novo líder do movimento – que ora

²²⁰ Ibidem, p.83.

²²¹ Ibidem, p.85.

agia para distribuir terras aos mais necessitados, ora defendia o respeito à propriedade privada – foi fundamental para o reagrupamento das forças dispostas a romperem definitivamente com a Metrópole, em especial daquele setor *criollo* que havia retirado o apoio conferido ao movimento então comandado por Hidalgo em razão dos rumos violentos tomados pela insurreição.

Em meio à instabilidade ocasionada pelos constantes ataques das tropas realistas, foi convocado o Congresso de Chilpancingo, já no final de 1813, com o fim de articular a constituição de um governo formal que reivindicasse o reconhecimento das potências estrangeiras. O cenário de tensão forçou o Congresso a permanecer como um órgão itinerante a partir de janeiro de 1814 – circunstância que só se alterou no verão do mesmo ano, quando o Congresso se instalou na vila de Apatzingán. Em outubro de 1814, sob a liderança de atores políticos que haviam conseguido alcançar o prestígio das tropas revolucionárias (tais como Carlos María Bustamante, Andrés Quintana Roo e Ignacio Rayón), o Congresso aprovou um texto constitucional formal, “cuja intenção era atrair o apoio de elementos liberais no México, na esteira da restauração absolutista na Espanha”²²².

A pretensão de atrair a adesão de liberais e conservadores para o movimento faz da Constituição de Apatzingán de 1814 uma experiência difícil de ser classificada, dada a mescla de princípios manuseados pelo seu texto. A enunciação um Estado confessional (a religião Católica Apostólica Romana é a única aceita, artigo 1º) vem acompanhada da afirmação de que a soberania reside originariamente no povo (artigo 5º). Para o presente estudo, importa sublinhar a institucionalização do direito de resistência no artigo 4º, que apresenta a seguinte redação:

Como o governo não se institui pela honra ou interesse particular de qualquer família, de qualquer homem ou classe de homens; mas para a proteção e segurança geral de todos os cidadãos, unidos voluntariamente na sociedade, eles têm o direito incontestável de estabelecer o governo que melhor lhes convier, alterá-lo, modificá-lo e aboli-lo totalmente, quando a sua felicidade o exigir.

Além desse registro na parte dogmática do texto constitucional, é importante registrar outro rasgo radical da experiência da Apatzingán: a extensão do sufrágio a parcelas significativas da sociedade, tendo em vista que os critérios econômicos para exercício dos direitos políticos foram afastados do texto constitucional. É

²²² Ibidem, p.90.

verdade que a Constituição atribuiu à legislação ordinária a atribuição de fixar os critérios para o exercício da cidadania, mas impôs que o direito ao sufrágio deveria ser exercido sem “distinção de classes” (artigo 6º). O registro nas juntas eleitorais de cada paróquia esteve condicionado aos seguintes critérios (artigo 65): idade (18 anos), adesão à causa independentista e idoneidade moral (auferida pela ocupação profissional e pelos antecedentes criminais do indivíduo, basicamente). Mulheres e indígenas estiveram à margem do processo político planejado pela estrutura institucional mexicana.

Em que pese alguns elementos liberais constarem na parte dogmática, em matéria de organização institucional a Constituição de Apatzingán de 1814 apresenta fortes traços conservadores. Estruturalmente o poder está dividido em Legislativo (Supremo Congresso), Executivo (Supremo Governo) e Judiciário (Supremo Tribunal de Justiça). A adoção de uma institucionalidade tripartida, com a inclusão de um sistema de controles endógenos (horizontais), revela a influência da experiência norte americana no projeto mexicano, que também contou com a inspiração francesa e, ainda, da Constituição de Cádiz de 1812²²³. Saliente-se que o Supremo Congresso – corpo pretensamente representativo da “soberania do povo” (artigo 44) – não era escolhido de forma direta, mas indireta por meio de intermediários eleitos pelas províncias, os “eleitores”.

A concentração de poder no Supremo Congresso pode ser facilmente constatada a partir da verificação das atribuições constitucionalmente concedidas ao órgão, tal como: a eleição dos integrantes do Supremo Governo – órgão composto por três cidadãos²²⁴ – e do Supremo Tribunal de Justiça, composto por 5 cidadãos (artigo 103), a organização dos gastos das estruturas estatais (artigo 113) e a responsabilização dos funcionários do Estado, inclusive os integrantes dos demais poderes Executivo e Judiciário (artigo 120). O espaço público de deliberação política fica adstrito à corporação representativa, restando à cidadania o direito de petição e

²²³ PESET, Mariano. La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814. In: **Anuário de Derecho Parlamentario**, n. 26, 2012.

²²⁴ O mandato previsto era trienal, sendo que cada um dos três cidadãos ocuparia a presidência do Supremo Governo por um ano. A ordem para definição da presidência ocorreria por sorteio, nos termos do artigo 132 da Constituição.

de reclamação para as instâncias competentes do Estado, quando identificada alguma lesão ao texto constitucional (artigos 37 e 237)²²⁵.

É necessário sublinhar que a Constituição de Apatzingán de outubro de 1814 não vigeu em todo território mexicano – dado o cenário de intensos conflitos com os setores realistas – e que, antes do término de 1815 já havia sido efetivamente suplantada, já que nesse período a intensificação dos embates entre os independentistas e as tropas militares da restauração espanhola impôs nova afeição do movimento revolucionário. A prisão e morte de Morelos em dezembro de 1815 marcaria o início de um período de grandes dificuldades ao movimento popular pela independência do México, que se desarticulou e perdeu a capacidade de enfrentar a força militar organizada pela coroa espanhola. Em 1820, quando o restabelecimento da Constituição de Cádiz é imposto pela revolução de cunho liberal ocorrida na Espanha, o conservador realista Augustin Iturbide encontrou condições favoráveis para a união entre conservadores e liberais mexicanos que discordavam das tendências políticas em ascensão na metrópole. O compromisso assumido por Iturbide com a manutenção das diferenças socioeconômicas e com a estrutura de poder marcadamente excludente projetada pelas elites revela que o Império do México proclamado em 21 de julho de 1822 construiu seus alicerces com base em matrizes diametralmente opostas daquelas difundidas pelos radicais percursores da emancipação.

O processo político de emancipação da América Central é comumente associado ao movimento independentista mexicano, dado o impulso deste nos rumos daquele. O fato é que a necessidade de um posicionamento expresso em relação ao Plano de Iguala²²⁶ articulado por Iturbide precipitou os acontecimentos

²²⁵ Anote-se que Gargarella enquadra a experiência de Apatzingán como “radical”, dado o envolvimento das classes inferiores no movimento encabeçado por Morelos – que terá como reflexo importante o afastamento do critério econômico como condição ao exercício da cidadania. Cf. GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit.,p.55. Pelos aspectos levantados na presente análise, no entanto, verifica-se que os traços conservadores de tal experiência constitucional não podem ser subestimados.

²²⁶ É o programa que fundamentou a Independência mexicana, articulado por Augustin de Iturbide em 1821. “Pelo Plano de Iguala, a Nova Espanha [México] se tornaria uma monarquia católica separada, governada nos termos da constituição de Cádiz, até que se pudesse escrever uma nova constituição mexicana. Fernando VII seria convidado a assumir o trono como imperador e, se recusasse, o convite seria dirigido a seus dois irmãos, um após o outro. Seriam convocadas as Cortes mexicanas e, nesse meio tempo, seria formada uma Junta Soberana provisória (...) O Plano forjava uma nova aliança, ainda que temporária, das forças políticas à qual o sistema imperial espanhol não podia resistir. Após onze anos de lutas e confusão, o México tinha agora um consenso”. ANNA,

orientados à independência das províncias que constituíam o reino da Guatemala (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica). Além disso, o restabelecimento da Constituição de Cádiz em 1820 o regionalismo na América Central, sobretudo em razão da permissão da instalação de uma “deputação provincial” em cada uma das intendências – o que contribuiu para acender as aspirações por autonomia local.

Em setembro de 1821 foi declarada a independência do “povo de Guatemala”, conjugada com a manutenção do administrador espanhol em exercício, o Brigadeiro Gabino Gainza. Como a representatividade desta junta alcançava somente a província guatemalteca, a própria declaração convocava as demais províncias centro-americanas a decidirem sobre a “independência geral e absoluta, e fixar, no caso de resolverem-se, a forma de governo e a lei fundamental”²²⁷ que deveria regê-los. A pressão promovida por Iturbide sobre a administração guatemalteca no sentido da sua anexação ao território mexicano teve resultados imediatos, com a adesão de Gabino Gainza: em janeiro de 1822 fora proclamada a anexação da região centro-americana ao México. Tal realidade se modificou significativamente pouco depois, com o enfraquecimento e a queda de Iturbide, e a formação, em 1824, das Províncias Unidas Centro-americanas, compostas por Guatemala, Nicarágua, Honduras El Salvador e Costa Rica²²⁸.

Sob a égide da Constituição de 1824, instauradora da República Federativa Centro-americana, o Estado costarriquenho – no exercício pleno de sua autonomia federativa – adotou uma Constituição própria em janeiro de 1825. A previsão de um rol de direitos individuais vem acompanhada da confessionalidade católica (artigo 25) e da afirmação de que “toda Lei que viole os sagrados direitos do homem e do cidadão (...) é injusta e não é Lei” (artigo 8º). O texto constitucional costarriquenho de 1825 consagra, em seu artigo 9º, a noção de que “a resistência moral à opressão é conseguinte aos direitos do homem e do cidadão e um de seus mais interessantes deveres”. O estudo do sistema político desenhado pela estrutura constitucional do

Timothy. A independência do México e da América Central. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.111.

²²⁷ LEVENE, Ricardo. **História das Américas: independência e organização constitucional**. Vol VII. São Paulo: W.M.Jackson Editores, 1964. p.169

²²⁸ GIRALDO, Manuel Lucena. **Naciones de rebeldes – las revoluciones de independencia latino-americanas**. Madrid: Taurus Historia, 2010. p.195.

“Estado livre da Costa Rica” (artigo 17), no entanto, revela que a enunciação do direito moral de resistência à opressão não encontra respaldo em ferramentas institucionais de participação popular no controle dos processos de tomada de decisão política.

O texto constitucional costarricense de 1825 reproduziu com bastante fidelidade importantes esquemas liberais estabelecidos pela Constituição de Cádiz²²⁹. No que diz respeito ao âmbito orgânico da Constituição, todavia, emergem como marcantes elementos conservadores tais como a eleição indireta para cargos políticos (artigos 26 a 29), a adoção de critérios censitários como limitação à participação popular nos processos políticos (artigos 30, 44, 62 e 79) e a dominância de controles endógenos (artigos 95 e 119). O estudo das engrenagens do desenho institucional revela um sistema de divisão do poder político quadripartido entre Legislativo (Congresso unicameral), Executivo (Chefe Supremo do Estado Livre da Costa Rica), Judiciário (Corte Superior de Justiça e tribunais) e Conservador (Conselho, composto por até cinco pessoas).

Elemento marcante nesse desenho institucional é o Conselho Conservador, que seria composto por indivíduos proprietários (artigo 62), reelegíveis indefinidamente (artigo 67), e que possuiria a atribuição para vetar leis, resoluções legislativas e decretos contrários à Constituição ou ao bem geral do Estado (artigo 72). Além disso, tal Conselho exerceria papel fundamental no funcionamento do sistema de controles endógenos estabelecido pelo texto constitucional, na medida em que possuía a atribuição de velar pelo seu cumprimento, comunicando ao Congresso as infrações de que tivesse sido informado (artigo 68). A derrubada do veto do Conselho exigiria do Poder Legislativo (Congresso) um quórum qualificado de dois terços (artigo 74).

Em meados da década de 1830 a tensão política entre liberais e conservadores da região centro-americana acentuou-se e o vínculo federativo entre os Estados da Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Altos (constituído em 1838) começou a se dissolver definitivamente²³⁰. Destaque-se que a

²²⁹ HERRERA LOAIZA, Edgar; VILLALOBOS QUIRÓS, Enrique. Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación. In: **Revista de Derecho Electoral**, n.1, 1ºsem., 2006. p.4.

²³⁰ “Um após outro, os Estados tinham vindo separando da Federação. Nicarágua fê-lo a 30 de abril de 1938; Honduras, a 18 de outubro do mesmo ano, e no mês seguinte Costa Rica.

preservação do pacto federativo figurou como pauta liberal, enquanto a dissolução da federação e o estreitamento da autonomia local estiveram associados às demandas dos grupos conservadoras na América Central²³¹. Especificamente no caso costarricense, setores conservadores articularam a saída da Federação Centro-Americana com o apoio à liderança de Braulio Carrillo Colina, que por intermédio de golpe de Estado, instaurou regime de fato que duraria até 1842.

Os excessos do regime ditatorial implementado por Carrillo fez a correlação de forças políticas que o elevou à condição de chefe de Estado se modificar rapidamente, de tal forma que foi uma aliança entre liberais e conservadores insatisfeitos com a sua postura autoritária que forçou a sua queda e a ascensão, em abril de 1842, de um liberal idealizador da Federação Centro-americana, Francisco Morazán. A fragilidade do vínculo entre liberais e conservadores, no entanto, não resistiu aos projetos de cunho liberal executados por Morazán, que adotou uma posição tendente à retomada do programa federativo na América Central. O levante contra Morazán resultou exitoso em setembro de 1842, quando o líder dos insurretos, Antonio Pinto Soares, assumiu interinamente a chefia do Estado da Costa Rica até a posse de José María Alfaro Zamora, eleito chefe costarricense provisoriamente por uma junta de notáveis. Após a derrocada de Morazán, em geral prevaleceram os interesses conservadores em território costarricense²³². Foi nesse contexto que Zamora, na condição de Chefe provisório do Estado da Costa Rica, convocou a Assembleia Constituinte de 1843.

Como resultado da dominância dos setores sociais conservadores, em abril de 1844 foi publicada a nova Constituição costarricense. Assim como na experiência constitucional de 1825, o rol de direitos individuais inalienáveis e imprescritíveis vem acompanhado da confessionalidade católica (artigo 54) e da previsão do direito moral de resistência (nos exatos termos da norma anterior)²³³.

Guatemala não tomou igual deliberação senão em abril de 1839. [E]l Salvador era o único que permanecia fiel ao pacto federativo e onde se trabalhava ativamente para reconstruir a pátria comum". LEVENE, Ricardo. **História das Américas: independência e organização constitucional...** Op.cit., p.250.

²³¹ WOODWARD JR, R.L. A América Central da independência a 1870. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.485.

²³² WOODWARD JR, R.L. Op.cit. p.490.

²³³ Artigo 23. A resistência moral à opressão é conseguinte aos direitos do homem e do cidadão e um de seus mais interessantes deveres

Em complementação à compreensão de resistência legítima, o texto da Constituição de 1844 reforça, no seu artigo 3º,

sempre que o Governo, qualquer que seja sua forma, não atenda ao propósito de sua instituição, mantendo a paz pública pela observância das leis justas, o Povo do Estado possui um direito inquestionável, prévias as reivindicações estabelecidas pelo direito de petição, para alterá-lo no todo ou em parte, ou para abolê-lo ou instituir outro, conforme creia que melhor convem a sua segurança e felicidade.

Os traços conservadores, contudo, acentuam-se na organização do sistema político, construído desde a lógica elitista: a própria noção de cidadania apareceu dependente da condição de proprietário – indispensável para o exercício dos direitos políticos em qualquer âmbito (artigos 60, 80, 97, 120, 133 e 150). A estrutura tripartida – Poder Legislativo (bicameral, composto pela Câmara de Representantes e pelo Senado), Poder Executivo (Chefe Supremo do Estado) e Poder Judiciário (Suprema Corte de Justiça) – não contempla espaços públicos de participação direta dos cidadãos (entendidos estes como uma parcela restrita da população, dado o critério censitário assinalado acima). As eleições dos indivíduos dos supremos poderes do Estado ocorreriam por meio de “juntas populares” compostas por um seleto grupo (“cidadãos”) de costarriquenhos com direito a voto.

A atribuição para o exercício de controle do funcionamento da engrenagem institucional está difundida no âmbito dos três poderes constituídos, sendo que é reconhecida: a competência da Câmara de Representantes para declarar “quando há ou não lugar para a formação de causa contra Representantes, contra o Chefe do Poder Executivo, contra os Senadores, contra os Magistrados” (artigo 106, parágrafo 24º) e contra os funcionários em geral (artigo 106, parágrafo 29º); a atribuição do Senado de representar à Câmara de Representantes por infração que advirta ou se lhe informe a respeito de outros poderes (artigo 126, parágrafo 1º); o dever de cada um dos poderes de receber e processar os reclamos dos cidadãos indicando violação do ordenamento jurídico (artigo 197). O julgamento das infrações – em se tratando de uma estrutura de controles endógenos – fica a cargo de órgãos da própria institucionalidade (artigos 186 e 196), independentemente do crivo popular, portanto.

Na versão publicada em 1844 a Constituição costarriquenha teve curta vigência, pois em junho de 1846 um golpe militar rompeu com a institucionalidade estabelecida, afastou o Chefe de Estado eleito em 1844, Francisco María Oreamuno

Bonilla, e, ainda em 1847, promoveu uma reforma significativa do texto constitucional. A partir dessa modificação, as constituições costarriquenhas (e suas reformas) não institucionalizaram o direito de “resistência moral”, tal como presente nas experiências de 1825 e 1844.

Finalmente, a análise dos projetos de institucionalização da resistência nesse primeiro período histórico da região latino-americana será concluída com a investigação de três Constituições haitianas que tangenciaram de maneira muito particular essa temática. A retomada dos aspectos históricos revela que o Haiti constituiu o primeiro caso latino-americano de ruptura com a metrópole, ocorrida definitivamente em 1804 quando os exércitos franceses capitularam diante das tropas de Jean-Jacques Dessalines²³⁴. Após o processo revolucionário, que marcou os movimentos emancipatórios da região pela radicalidade das posturas adotadas pelas lideranças da evolução – o Haiti permaneceu em constante crise política, dada a inexistência de alianças político-sociais capazes de dar sustentação aos pleitos de ruptura emanados da população.

O programa executado por Dessalines – incluindo a transferência de grande parcela das terras para propriedade do Estado – gerou incômodo na população haitiana, marcadamente dividida entre uma maioria negra e uma minoria mulata. Depois da conspiração deflagrada contra Dessalines, em 1806, o país foi dividido em dois: no norte, onde predominavam as “plantaciones”, Henri Christophe autoproclamou-se rei; no oeste e no sul, de maior densidade “affranchis”, o Estado foi organizado de forma republicana com presidente vitalício, Alexander Pétion. A situação permaneceu nesses moldes até o sucessor de Pétion, Jean-Pierre Boyer, retomar os territórios do norte e invadir a parcela oriental da ilha de Santo Domingo, que só se tornaria independente do Haiti em 1844 (República Dominicana). Boyer governou na condição de presidente vitalício até 1843, quando foi apeado do poder por revoltosos insatisfeitos com “sua política agrária, que buscava restituir a plantação açucareira, cujos benefícios serviriam para pagar a dívida contraída com a França em troca do reconhecimento da soberania, obtida em 1838”²³⁵.

²³⁴ “Más de 70.000 soldados que fueron a la guerra bajo las consignas de la Revolución Francesa murieron en Haití defendiendo la restauración de la esclavitud. Vaya contradicción de la Modernidad!” ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. **America Latina, la construcción del orden** – Tomo I... Op.cit., p.172.

²³⁵ Ibidem, p.175.

Em meio a esse cenário conturbado, em 1843, a Assembleia Constituinte convocada após a derrocada de Boyer publicou um novo texto constitucional. Essa experiência normativa inaugurou um padrão de institucionalização da resistência na história constitucional haitiana que se repetiria, com alterações textuais insignificantes, tanto em 1846 quanto em 1867. Considerando essa variação mínima do padrão institucional analisado, a abordagem dessas três constituições ocorrerá paralelamente, sem prejuízo de que os contextos de vigência de cada um dos textos constitucionais sejam delimitados, para o fim de contribuir com a compreensão do processo histórico de formação constitucional do Haiti.

A Constituição de 1843 apresenta um extenso rol de direitos individuais – destacando-se a liberdade religiosa (artigos 28 ao 30), a liberdade de imprensa (artigo 27) e a liberdade de reunião (artigo 33) – que enseja a sua categorização como liberal. A noção de resistência aparece atrelada à resposta legítima dos cidadãos contra atos violentos e arbitrários executados na ocasião do cumprimento de mandados de prisão, consoante dispunha o artigo 19:

Para que o ato que ordene a prisão de uma pessoa possa ser executado, é necessário: (1) Que ele expresse formalmente o motivo da prisão e da lei em execução da qual é ordenado; (2) Que ele emane de um funcionário a quem a lei tenha formalmente dado esse poder; (3) Que seja notificado à pessoa presa e que lhe seja deixada uma cópia. Qualquer prisão feita fora dos casos prescritos por lei e nas formas que prescreve, qualquer violência ou rigor usado na execução de um mandato, são atos arbitrários aos quais todos têm o direito de resistir.

A divisão tripartida dos poderes – Legislativo (Câmara dos Comuns e Senado), Executivo (Presidente da República) e Judiciário (Tribunal de Cassação) – esboça um desenho institucional que mantém a estrutura conservadora de exercício do poder político. A expressão mais evidente desse conservadorismo está na imposição da condição de proprietário como pré-requisito para o exercício da cidadania (artigo 164) e na eleição de procedimentos indiretos para a escolha dos representantes políticos (artigo 169). A forma mais direta de controle cidadão institucionalizada pelo texto constitucional é o direito de petição aos órgãos representativos (artigo 36), que de modo horizontal (endógeno), possuem a atribuição de promover a responsabilização dos agentes do Estado.

A Assembleia Constituinte de 1843 escolheu como Presidente da República a liderança do movimento que depôs Boyer do comando político haitiano, Charles Rivière Herard. A instabilidade político-social na porção ocidental da ilha de Santo

Domingo, que acarretaria na declaração de independência da República Dominicana no início de 1844, levou Herard a suspender a Constituição de 1843 – o que lhe custou a perda do apoio de parcela importante de sua base política. O quadro se acirrou em meados de 1844, quando Herard renunciou à Presidência da República e partiu para o exílio, na Jamaica.

À Presidência da República foi conduzido um dos líderes que enfrentaram Herard, Philippe Guerrier. Guerrier, que contava com mais de 80 anos quando assumiu a Presidência, faleceu em 1845 e foi substituído por Jean Louis Pierrot - que teve sérias dificuldades para dialogar com a elite da capital, Porto Príncipe. A tentativa de Pierrot de alterar a capital da República para uma cidade localizada ao norte, Cabo Haitiano, gerou indignação e oposição política e militar de Porto Príncipe. O conflito interno ocasionou a ascensão do general Jean Baptiste Richè à Presidência da República haitiana, que teve a capital restaurada em Porto Príncipe.

O desejo por estabilidade conduziu Richè a redigir uma nova carta constitucional, inspirada na experiência de 1816²³⁶. Sem modificações significativas na engenharia constitucional construída em 1843, a Constituição de 1846 reitera, em seu artigo 21, a noção de resistência trazida pela norma constitucional anterior²³⁷. Enfatize-se que a estrutura orgânica do texto constitucional se mantém rigorosamente a mesma, de cunho conservadora: tripartição do poder (Legislativo, Executivo e Judiciário), cidadania vinculada à condição de proprietário, eleições indiretas e adoção de um sistema de controles endógenos. Como elemento de distinção, é importante sublinhar que a Constituição de 1846 recua diante da proposta progressista dos liberais pela rotatividade e institui a vitaliciedade para a Presidência da República.

A morte de Richè sob circunstâncias suspeitas em 1847 instaura novo período de instabilidade política no Haiti, que tem como desfecho a eleição – pelo Senado – do seu substituto, Faustin Soulouque. A ascensão de Soulouque

²³⁶ JANVIER, Loius Joseph. **Les constitutions d'Haiti: 1801-1885**. Paris: C. Marpon et E. Flammarion Libraires-Éditeurs, 1886.p.192.

²³⁷ Artigo 21 da Constituição de 1846. Para o ato que ordena a prisão de uma pessoa ser executado, é necessário: (1) que ele expresse formalmente o motivo da prisão e a lei que lhe serve de fundamento; (2) que ele emane de um funcionário a quem a lei tenha formalmente dado esse poder; e (3) que a pessoa presa seja notificada, e que uma cópia do mandado de prisão lhe seja entregue. Qualquer prisão feita fora dos casos previstos por lei e sem as formas que prescreve, qualquer violência ou rigor usado na execução de um mandado são atos arbitrários aos quais todos têm o direito de resistir.

representa o término do período da história haitiana conhecida como a “Primeira República”, pois na sequência dos fatos históricos o líder escolhido pelo Senado rompeu com a ordem institucional estabelecida e instituiu, entre 1849 e 1859, o Segundo Império do Haiti, autoproclamando-se imperador (Faustin I). O texto constitucional de 1867, nesse sentido, emerge diante do processo de retomada da ordem republicana após uma década de monarquia.

A Constituição de 1867 retoma o rol de direitos individuais de inspiração liberal, reconhecendo o direito de resistência²³⁸ da mesma forma que a de 1843 e a de 1846. O sistema político sofre poucas alterações em comparação com as constituições de 1843 e de 1846: separação em três poderes com legislativo bicameral, cidadania restrita (artigo 52 e 60), sistema de composição indireta do Poder Executivo (artigo 73), mandatos fixos – afastada a vitaliciedade do Presidente, portanto (artigo 104) – com a possibilidade de indefinidas reeleições²³⁹ e a preservação de um desenho de controles endógenos, sem mecanismos de intervenção direta da cidadania. O fato é que o governo de Sylvain Salnave – eleito pela Assembleia Constituinte como Presidente da República – precisou enfrentar logo cedo uma conturbada guerra civil, que tornou sem efeito a norma constitucional já em 1868.

De um modo geral, as experiências constitucionais que buscaram institucionalizar a resistência nesse primeiro período do constitucionalismo latino-americano tiveram vigência efêmera, em contextos de instabilidade político-institucional extremamente multipolarizados. Nota-se que tais Constituições fizeram menção ao direito de resistência em suas respectivas partes dogmáticas e articularam sistemas políticos fechados para a participação popular – o que pode ser constatado na prática hegemônica de restringir a cidadania para o setor abastado das sociedades locais (“proprietários”) e de adotar desenhos institucionais carentes de controles exógenos do exercício do poder político. Na sequência, estudaremos

²³⁸ Artigo 16 da Constituição de 1867. Para o ato que ordena a prisão de uma pessoa ser executado, é necessário: (1) que ele expresse formalmente o motivo da prisão e a lei que lhe serve de fundamento; (2) que ele emane de um funcionário a quem a lei tenha formalmente dado esse poder; e (3) que a pessoa presa seja notificada, e que uma cópia do mandado de prisão lhe seja entregue. Qualquer prisão feita fora dos casos acima mencionados, conforme previsto por lei e sem as formas que prescreve, qualquer violência ou rigor usado na execução de um mandado são atos arbitrários aos quais todos têm o direito de resistir e contra a qual as partes prejudicadas podem recorrer aos tribunais competentes, processando os perpetradores ou os executores.

²³⁹ Especificamente para o cargo de Presidente da República, a Constituição de 1867 veda a reeleição imediata (artigo 107).

duas Constituições que se enquadram no segundo período da história constitucional latino-americana, o constitucionalismo de fusão.

3.2.2 *A resistência no constitucionalismo de fusão: México (1857) e El Salvador (1886);*

Se durante a primeira metade do século XIX liberais e conservadores estiveram enfrentando-se na seara política para disputar a afirmação de desenhos institucionais que resguardassem seus respectivos projetos, a partir da segunda metade do mesmo século predominou no cenário político constitucional uma aliança liberal-conservadora de importantes reflexos para as estruturas dos Estados latino-americanos. O pacto firmado entre liberais e conservadores na América Latina é resultado de um conjunto de circunstâncias históricas, dentre as quais importa desatacar “o terror que provocaram, na classe dirigente americana, as revoluções democráticas ocorridas na Europa, em 1848”²⁴⁰. Em termos de estabilidade, a proposta do “constitucionalismo de fusão” alcançou importantes resultados: a maioria dos textos constitucionais emergentes dessa aliança transcendeu o século XX e se manteve sem modificações significativas por um longo período, o que permitiu o enraizamento das novas instituições de fusão nas tradições jurídicas da região²⁴¹.

Roberto Gargarella defende que o “constitucionalismo de fusão” apresenta quatro traços fundamentais que dão um contorno institucional relativamente parecido às constituições dos Estados latino-americanos na segunda metade do século XIX: *i.* a consagração da tolerância de cultos, sem que necessariamente constasse a neutralidade estatal; *ii.* a definição de um sistema de freios e contrapesos, desequilibrado em favor do presidente; *iii.* o estabelecimento de uma organização centro-federal; e *iv.* a resistência à inclusão tanto de compromissos sociais em favor dos grupos marginalizados quanto de compromissos políticos favoráveis a uma maior intervenção cidadã na esfera pública²⁴². É evidente que as particularidades locais influenciaram a antecipação (como no Uruguai, em 1830) ou a postergação (como na Colômbia, em 1886) da institucionalização constitucional da aliança entre

²⁴⁰ GARGARELLA, Roberto. La “sala de máquinas”... Op.cit., p. 66.

²⁴¹ Ibidem, p.68.

²⁴² Ibidem, p. 69-71.

liberais e conservadores nos diferentes Estados latino-americanos. As experiências constitucionais do primeiro período constitucional analisados na subseção anterior, aliás, já apresentam traços desse quadro institucional que se consolida com o constitucionalismo de fusão.

Para o presente estudo importa destacar duas constituições da segunda metade do século XIX que institucionalizaram a resistência: a Constituição mexicana de 1857 e a Constituição salvadorenha de 1886. Note-se que o padrão de institucionalização da resistência presente na Constituição mexicana de 1917 será reproduzido textualmente nos mesmos contornos da verificada na Constituição de 1857 – do mesmo modo como a Constituição salvadorenha de 1945 irá retomar o dispositivo de institucionalização da resistência integrante da Constituição de 1886. A análise desses dois textos – o Mexicano de 1857, e o Salvadorenho de 1886 – ocorrerá em separado na presente subseção porque reproduzem escolhas institucionais que evidenciam a base liberal-conservadora dos respectivos pactos; base, aliás, que será substancialmente diversa daquelas havidas nas sociedades mexicana e salvadorenha em 1917 e 1945, respectivamente. Os textos constitucionais de 1917 e 1945 foram construídos no movimento de disputa por direitos sociais, razão pela qual serão analisados na subseção dedicada às experiências constitucionais do “constitucionalismo social”.

A Constituição de 1857 emerge no horizonte da história mexicana em meio a um período conturbado de disputa entre centralistas (conservadores) e federalistas (liberais). Observa-se que tal disputa tornou-se impactante de modo mais evidente na estrutura social a partir da Constituição de 1824 – o texto constitucional que instaurou a república federativa. O programa liberal executado pelo Presidente Valentín Gómez Farías a partir de 1833 acirrou o enfrentamento entre as duas principais correntes políticas no México, o que acabou resultando na quebra institucional e a ascensão do regime autoritário de António Lopez de Santa Anna, que conseguiu se manter – com períodos breves de emergências liberais - até 1854, quando estourou a Revolução de Ayutla²⁴³ e, conseqüentemente, buscou-se a

²⁴³ O movimento, que elaborou o “plano de Ayutla” teve caráter liberal e federalista. No primeiro artigo do documento programático divulgado pelo levante constava que “Es voluntad de la nación como lo há sido desde que conquistó su independencia, establecer um régimen político, bajo las bases de um gobierno republicano popular y conforme a los principios de la más amplia libertad y de la democracia. Los ciudadanos que toman parte en el actual movimiento político tienen por objeto

restauração de uma ordem constitucional²⁴⁴. A derrubada definitiva do general Santa Anna foi seguida do chamamento de um novo Congresso Constituinte, que precisou enfrentar duas principais questões: o dilema relativo à retomada da Constituição de 1824 ou a criação de uma nova constituição e, de outra banda, o dilema sempre ríspido e incendiário sobre a questão religiosa²⁴⁵.

Inspirada pela escola de direito natural²⁴⁶, a maioria dos liberais moderados que compuseram o Congresso Constituinte de 1856 conseguiu definir uma engenharia institucional com importantes traços progressistas: reconhecimento dos direitos do homem como base e objeto das instituições sociais (artigo 1º), afirmação dos direitos individuais indisponíveis (liberdade de locomoção, de reunião, de profissão), a vedação de penas desumanas (artigo 22) e a proteção do direito de propriedade – com o detalhe de que as corporações civis e eclesiásticas perderam a capacidade legal para adquirir e administrar propriedades (artigo 27). Nesse sentido, em ligeiro aceno à matriz radical do pensamento constitucional latino-americano, o artigo 39 do texto normativo dispunha que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno”.

Outra modificação substancial, de recorte orgânico, trazida pela ordem constitucional de 1857 foi a retirada de critérios econômicos como requisito para o pleno exercício da cidadania. Nesse sentido, a Constituição concede direitos políticos a todos os mexicanos maiores de 21 anos - 18 anos, se casados (artigo 34). O pacto constitucional instaura uma república federativa (artigo 40) com o poder tripartido em Legislativo (Congresso da União, unicameral até 1874), Executivo

hacer efectivo estos principios, radicando la soberanía en el pueblo, haciéndola práctica, sancionando como base fundamental, y primitiva del sistema político de la república mejicana que ninguna cuestión se resuelva de derecho sin el concurso de la voluntad del pueblo, ni es legítima ninguna potestade ni función pública, si no emana del propio origen. En consecuencia, declaran que los actos mismos de esta revolución quedan sometidos a la voluntad del pueblo”. ZORRILLA MARTINEZ, Juan Fidel. Fuentes documentales del movimiento de Ayutla en Tamaulipas. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 3, pp.293-315, 1991. p.304

²⁴⁴ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. La Constitución de 1857 en su sesquicentenario. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 22, pp.563-570, 2010.p.565.

²⁴⁵ GÓMEZ NOLASCO, Gisela.; TORRES MALDONADO, Eduardo José. Revolución y Constitución: estudio crítico de la ingeniería constitucional de las cartas magnas de 1824, 1857 y 1917 de México. In: **Alegatos**, n.75, p.455-480, México, mayo/agosto de 2010. p.467.

²⁴⁶ MACHORRO Y NARVÁEZ, Paulino. **Apuntes para el estudio del derecho constitucional mexicano**. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.p.148.

(Presidente) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça). Em que pese o afastamento do critério econômico para o gozo dos direitos políticos, o texto constitucional consagra a permanência de elementos conservadores que marcam o funcionamento do sistema político institucionalizado em 1857: eleições indiretas para os integrantes do Congresso da União (artigo 55), para Presidente (artigo 76) e para integrantes da Suprema Corte (artigo 93); institucionalidade aberta à fraudes, considerando a ausência de instâncias de fiscalização dos pleitos eleitorais (artigo 60); iniciativa de leis restrita ao Presidente, aos deputados do Congresso e às legislaturas dos Estados (artigo 65); controles endógenos para responsabilização dos agentes do Estado (artigo 104 e 105), sem abertura do espaço público para participação popular e adoção de um sistema de reforma da Constituição rígido, demandando aprovação de 2/3 do Congresso da União e pela maioria das legislaturas dos Estados (artigo 127).

O segundo dilema enfrentado pelo Congresso Constituinte mexicano de 1856 – sobre a questão religiosa – representou um foco de tensão que repercutiu diretamente na correlação de forças do campo político no período após o juramento do texto constitucional de 1857. A oposição dos conservadores (fortalecida pela carta papal publicada por Pio IX)²⁴⁷ ao reconhecimento expresso da liberdade de culto religioso forçou a adoção da “liberdade religiosa por omissão”²⁴⁸: não se declarou explicitamente a existência de uma religião oficial do Estado, mas também não registrou expressamente a liberdade de crença. O efeito pode ser notado logo após a promulgação do texto da Constituição, em março de 1857, quando o arcebispo do México Lázaro de la Garza y Ballesteros expediu uma circular em que

²⁴⁷ “Para tener una idea de en qué consistía la censura papal se reproduce el siguiente párrafo: el gobierno mexicano ‘declaró cruda guerra a la Iglesia, a sus intereses y a sus derechos [...]Y todavía esto no basta, pues que aquella Cámara de Diputados, entre otros muchos insultos prodigados por ella a Nuestra Santísima Religión, a sus sagrados ministros y pastores, como el Vicario de Cristo sobre la tierra, propuso una nueva Constitución, compuesta de muchos artículos, no pocos, de los cuales están en oposición con la misma divina religión, con su saludable doctrina, con sus santísimos preceptos y con sus derechos [...] así es que, para que los fieles que allí residen sepan, y el universo católico comprenda, que nos reprobamos energicamente todo lo que el gobierno mexicano há hecho contra la religión católica, contra la Iglesia y sus sagrados ministros y pastores, contra sus leyes y propiedades [...] declaramos írritos y de ningún valor los mencionados decretos y todo lo demás que haya practicado la autoridad civil con tanto desprecio de la autoridad eclesiástica y de esta silla apostólica [...] Por lo tanto prevenimos [...] a aquellos [...] que mediten severamente sobre las penas y censuras que conminan las constituciones apostólicas y los cánones de los concilios contra los violadores de las personas y cosas sagradas’”. VILLEGAS REVUELTA, Silvestre. La Constitución de 1857 y el golpe de estado de Comonfort. In: **Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México**, n.22, p.53-81, jul./dec., 2001. p.63

²⁴⁸ Ibidem, p.65.

proibia os católicos de jurarem a Constituição e instruía os sacerdotes a negar a absolvição sacramental de quem o fizesse²⁴⁹. O descontentamento das elites conservadores regionais levou o então Presidente da República, Ignacio Comonfort a aderir a um golpe de Estado em dezembro de 1857, o que conseqüentemente conduziu à suspensão da Constituição em menos de um ano de vigência.

A Guerra de Reforma (1857-1860) foi o período de embate direto entre conservadores e liberais que se seguiu após o golpe à Constituição, sendo que a articulação da resistência pela preservação da ordem constitucional coube ao Presidente da Suprema Corte, Benito Juárez²⁵⁰. A vitória liberal e o restabelecimento da Constituição de 1857, no entanto, não foi garantia de estabilidade política no México, pois uma reação das forças conservadores – inconformadas com o desfecho da Guerra de Reforma – articularam um novo golpe com a intenção de implementar uma monarquia constitucional no país. O arquiduque Fernando Maximiliano de Habsburgo (irmão do imperador da Áustria, Francisco José) foi convidado a assumir o Império mexicano – o que ocorreu, com apoio do exército francês, em 1863²⁵¹. A restauração da república, em 1867, consolidou Benito Juárez como liderança liberal com amplo apoio popular, que lhe garantiria a Presidência da República até 1872, ano de sua morte. Sob a vigência da Constituição de 1857 reformada, o governo de Sebastián Lerdo de Tejada (vice presidente, que assumiu após o falecimento de Juárez) implementou um aprofundamento progressista no ordenamento jurídico mexicano²⁵², que reascendeu a insatisfação conservadora. Em 1876, diante da apresentação da candidatura de Tejada para reeleição ao cargo de Presidente da República, um movimento militar quebrou a ordem institucional e fez ascender uma de suas principais lideranças (Porfirio Díaz) à chefia do poder executivo: era o começo de um longo regime conservador (de mais de três décadas)²⁵³, apelidado de “porfiriato”.

Antes de avaliarmos a estrutura da Constituição salvadorenha de 1886 – que também reflete em seu texto a aliança liberal-conservadora que marca o

²⁴⁹ ADAME GODDARD, Jorge. El juramento de la Constitución de 1857. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 10, pp.21-37, 1998. p.23.

²⁵⁰ Cf. GAMAS TARROUCO, José. **Introducción a la historia constitucional de México**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013. p.23.

²⁵¹ Ibidem, p.24.

²⁵² Ibidem, p.25.

²⁵³ Ibidem, p.27.

constitucionalismo de fusão na América Latina durante a segunda metade do século XIX – é importante regressar ao período de derrocada da Federação das Províncias Unidas da América Central, no final da década de 1830, quando os alicerces dos estados centro-americanos são construídos. É necessário ressaltar que o campo político latino-americano era conduzido pelos *caudillismo*, desde a lógica clientelista de exercício do poder. A explicação para muitas tensões experimentadas pelos Estados centro-americanos após a derrocada do projeto federalista pode ser encontrada na perpetuação de alianças e inimizades entre lideranças locais que ascenderam ao poder no momento de construção das repúblicas independentes no início de 1840.

Em El Salvador, o embate entre liberais e conservadores que seguiu a proclamação da República em 1841 teve extensa cadeia de conflitos históricos, fundamentais para o desenvolvimento das estruturas institucionais do país. O período inicial de predomínio conservador (1841-1844) – sob a liderança do general Francisco Malespín (que tinha como aliado um dos principais expoentes do conservadorismo centro-americano, o guatemalteco Rafael Carrera) encerra-se com a ascensão dos liberais (adeptos do pensamento de Francisco Morazán) em 1845, que convencem o vice de Malespín, Joaquim Eufrasio Guzmán, a promover um golpe de Estado²⁵⁴. O avanço liberal encontrou limite em movimento militar apoiado por Rafael Carrera em 1851. A sucessão de quebras institucionais resultantes de alianças momentâneas tem como plano de fundo a disputa entre as lideranças politicamente adeptas ao conservadorismo de Rafael Carrera (como Francisco Malespín e Francisco Dueñas) e, de outro lado, os propulsores do liberalismo de Francisco Morazán (tais como Gerardo Barrios e Santiago González Portillo).

Nesse conturbado momento de instabilidade político-institucional da história salvadorenha, é preciso resgatar o governo relativamente estável de Rafael Zaldívar em meados de 1876. A expectativa dos setores sociais que conduziram Zaldívar à Presidência da República era a de que o seu governo fosse alinhado com o projeto liberal – o que efetivamente não ocorreu. A perseguição de opositores políticos e o anseio de se perpetuar no poder – vide o esforço promovido para chamamento de uma constituinte, que resultou em uma nova Constituição (1883), para viabilizar a

²⁵⁴ Cf. BARRAZA IBARRA, Jorge. **Historia de las ideas políticas en El Salvador**. San Salvador: UFG Editores, 2011. p.264.

sua reeleição no período de 1884 a 1888 – fizeram aumentar a insatisfação popular contra a administração de Zaldívar. Em 1885, sob o comando de Francisco Menéndez Valdivieso a insurreição alcançou apoio de setores da elite salvadorenha – preocupados com a postura autoritária de Zaldívar – e uma Assembleia Constituinte foi convocada para elaborar os contornos da nova ordem jurídica²⁵⁵.

As divergências entre a Assembleia Constituinte e Menéndez levaram à dissolução da primeira e a desconsideração do projeto constitucional aprovado por seus integrantes. Como consequência, Menéndez reuniu novo órgão deliberativo – integrado por maioria de aliados – e aprovou, em agosto de 1886, um novo texto constitucional. De maneira bastante clara, o texto constitucional de 1886 reproduzia a maior parte dos dispositivos do projeto constitucional elaborado em 1885 pela Assembleia dissolvida, distinguindo-se dele no que toca aos poderes do executivo, que foram fortalecidos de maneira substancial. A Constituição de 1886 é composta por 15 títulos, e para o presente estudo, é importante sublinhar o artigo 36 (do Título II – Direitos e Garantias), segundo o qual:

O direito de insurreição não produzirá, em caso algum, a revogação das leis, sendo limitada em seus efeitos, a separar assim que for necessário, as pessoas que desempenham o Governo e a nomear temporariamente aqueles que devem sub-rogá-las, enquanto a falta deles é preenchida da maneira estabelecida pela Constituição.

O artigo 36 da Constituição de 1886 foi um dos dispositivos alterados do projeto elaborado em 1885, em razão da amplitude da redação anterior que estendia expressamente a legitimidade para a insurgência quando a usurpação adviesse do exercício do poder político pelo Presidente da República²⁵⁶. Considerado como um

²⁵⁵ “Los diputados de esta constituyente fueron electos a través del voto de todos los varones mayores de edad. Aunque se ha dicho que esta fue una de las elecciones más libres en la historia del país, el padrón electoral era muy deficiente y el sistema de votación bastante rudimentario, lo que permitía el fraude en las urnas. Además, se prohibió votar a aquellos ligados al Gobierno de Zaldívar. Em todo caso, la fuerza pública no parece haber pressionado abiertamente a los electores para que votaran a favor del nuevo Gobierno”. MINISTERIO DE EDUCACION. **Historia: El Salvador**. Vol.2. San Salvador: MINED, 2009. p.32.

²⁵⁶ Artículo 36 del Proyecto de la Constitución de 1885. Todo salvadoreño puede ejercer legítimamente el derecho de insurrección en los casos siguientes: 1. Cuando el Presidente de la República se haga reelegir por cualquier medio; 2. Cuando sin hacerse reelegir continúa ejerciendo la Presidencia de la República transcurrido el periodo presidencial; 3. Cuando juzgado y depuesto legalmente, continúa ejerciendo el Poder Supremo; 4. Cuando destruye el régimen constitucional, o cuando lo suspende salvo el caso de estado de sitio legalmente declarado; 5. La disposición contenida en este Artículo, no restringe de ningún modo el derecho que tienen los pueblos, para desconocer la autoridad del Poder Ejecutivo, cuando la juzgue contraria e incompatible, con los grandes intereses nacionales. 6. La insurrección no producirá en caso alguno la abrogación de las

desenho de inspiração liberal, o texto constitucional de 1886 assegurou a proteção a direitos individuais indisponíveis (liberdade, igualdade formal, tolerância religiosa, propriedade e inviolabilidade de domicílio, a título de exemplo) e reproduziu o discurso de que o “todo o poder público emana do povo”, razão pela qual “os funcionários do Estado são seus delegados e não têm mais faculdades que as expressamente reconhecidas pela lei” (artigo 2º).

Especificamente em relação à divisão do poder, o texto constitucional salvadorenho adere à tripartição – Legislativo (unicameral, exercido pela Assembleia Nacional de Deputados), Executivo (Presidente da República) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça) – estabelecendo um sistema de eleição direta para as mais altas instâncias do Executivo e do Legislativo (artigo 119)²⁵⁷ e vedando a reeleição imediata para Presidência da República, cujo mandato fora fixado em 4 anos (artigo 82). Ao mesmo tempo em que previu eleições anuais para a Assembleia de Deputados, permitida a reeleição por indefinidas vezes (artigo 59), a Constituição de 1886 fixou a iniciativa de lei restrita a Deputados, Presidente da República e a Corte Suprema de Justiça (artigo 71). Nesse mesmo compasso, afastou os critérios econômicos de aferição da condição de cidadão e implementou um sistema de controles endógenos (artigos 139 a 147) – o que evidencia os traços do pacto liberal-conservador de que é expressão referido texto constitucional²⁵⁸. Em que pese o texto constitucional tenha se mantido formalmente em vigor até meados da década de 1930, a verdade é que se tratou de uma constituição semântica – já que em 1890 um movimento militar iniciaria uma prática costumeira de suplantação dos seus dispositivos sobre sucessão presidencial.

Os ordenamentos jurídicos emergentes do pacto liberal-conservador em meados do século XIX lograram êxito ao condicionar relativa estabilidade sociopolítica combinada com crescimento econômico dos países latino-americanos – que a partir de 1880 consolidavam uma nova situação econômica, alinhados com as

leyes; sino será limitada a separar del Poder al Ejecutivo y proveer interinamente las personas que deban desempeñarlo, entre tanto se llena su falta en la forma establecida por la Constitución.

²⁵⁷ A Assembleia de Deputados é que elege os integrantes do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 68).

²⁵⁸ “(...)la verdad es que comparada con las Constituciones anteriores y, en especial, con aquella que dictara el Gobierno de Zaldívar en 1883, la de 1886 no contenía mayores novedades. Por ejemplo, el derecho al voto de todos los hombres mayores de edad estaba contemplado en la Constitución anterior, mientras que la institución del jurado fue establecida ya en la carta magna promulgada em 1872”. MINISTERIO DE ECUCACION. **Historia: El Salvador...** Op.cit. p.33.

potências estrangeiras na qualidade de exportadores de bens primários²⁵⁹. Nesse período, a oligarquia foi uma “forma de dominação que tornava fictícia a democracia, mesmo quando esta fosse formalmente o regime vigente”²⁶⁰. Sublinhe-se que tal forma de dominação foi exercida no interior de sociedades agrárias, com predomínio dos latifúndios, e extremamente estratificadas. As primeiras décadas do século XX fazem o cenário latino-americano se modificar, tendo em vista a emergência de novos sujeitos genericamente denominados de “classes antioligárquicas”²⁶¹. As reivindicações desses setores mobilizados alcançaram o debate constitucional, a partir da Constituição mexicana de 1917, marco inaugural do “constitucionalismo social”.

3.2.3 A resistência no constitucionalismo social: México (1917), Cuba (1940 e 1959), El Salvador (1945, 1950 e 1962), Guatemala (1945, 1956 e 1965) e Honduras (1957);

A crise dos Estados oligárquicos se apresentou em diferentes momentos em cada país latino-americano, obedecendo às circunstâncias particulares presentes em cada contexto regional. Dessa forma, diferentes formas de dissolução da dominação oligárquica podem ser identificadas²⁶²: a revolução política (como no Brasil, em 1930), a reforma política (como na Argentina, no período de 1912-1930), o reformismo militar (como no Equador, entre 1964 e 1976) e até mesmo a combinação entre reformismo e guerra civil (como ocorrido em El Salvador e Guatemala). Para a presente abordagem, importa o resgate de outra experiência de

²⁵⁹ GARGARELLA, Roberto. **La “sala de máquinas”...** Op.cit., p.163.

²⁶⁰ ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. **America Latina, la construcción de la orden: de la colonia a la disolución...** Op. cit.,p.468.

²⁶¹ “Eram o proletariado, setores médios urbanos e a fração industrial da burguesia que, constituídos enquanto classes ao longo do desenvolvimento oligárquico, passaram a questionar tal dominação. A denominação destes grupos como antioligárquicos é necessariamente genérica, pois existiam distinções no interior de cada classe ou grupo que devem ser considerados e que podem desmentir àquele título”. WASSERMAN, Cláudia. **História Contemporânea da América Latina: 1900-1930**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p.28.

²⁶² Cf. ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. **America Latina, la construcción de la orden: de la colonia a la disolución...**Op.cit., p.480.

dissolução da dominação oligárquica: a revolução social²⁶³ ocorrida no México na década de 1910.

A recondução de Porfírio Díaz ao seu sétimo mandato consecutivo, no pleito eleitoral fraudulento ocorrido em meados de 1910, foi o elemento propulsor do movimento revolucionário no México. A oligarquia instalada desde 1876 sob a liderança de Díaz centralizou o poder e implementou o modo de produção capitalista em território mexicano. Os índios, camponeses e pequenos proprietários foram os primeiros prejudicados pela política econômica de criação de um mercado de terras para os cultivos de exportação – institucionalizada pela legislação fundiária entre 1875-1883 e 1893-1894. Como resultado, “em 1910, latifundiários nacionais, capitalistas estrangeiros e companhias demarcadoras estrangeiras (840 pessoas num total de 15 milhões de habitantes, segundo o Censo daquele ano) detinham quase 90% do território nacional”²⁶⁴.

O desenvolvimento industrial fruto das inversões de capital estrangeiro – principalmente nas áreas de mineração, petróleo, rede ferroviária, indústria elétrica e rede de transporte urbano – também implicou em aumento da exploração sobre os operários que, organizados em associações, promoveram centenas de greves no início do século XX, demonstrando a insatisfação obreira em relação à administração porfirista. Intelectuais e grupos intermediários somaram-se ao enfrentamento do governo Díaz com o apoio à candidatura de Francisco Madero nas eleições de junho de 1910. A derrota imposta nestas eleições fraudulentas levou Madero a conclamar as forças sociais insatisfeitas com a ditadura pessoal de Porfírio Díaz e, em novembro de 1910, publicou o Plano de San Luis Potosi – no qual anunciava uma insurreição nacional e prometia eleições democráticas para escolha de um novo governante. Com a adesão de diversas regiões às pretensões maderistas, Díaz renunciou em 1911: estava rompida a institucionalidade oligárquica.

²⁶³ Partindo da construção teórica de Sckocpol, é possível constatar que “lo que es exclusivo de la revolución social es que los cambios básicos de la estructura social y de la estructura política ocurren unidos, de manera tal que se refuerzan unos a otros. Y estos cambios ocurren mediante intensos conflictos sociopolíticos, en los que las luchas de clase desempeñan un papel primordial”. Cf. ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. **America Latina, la construcción de la orden: de la colonia a la disolución...** Op.cit., p.562.

²⁶⁴ WASSERMAN, Cláudia. **História Contemporânea da América Latina: 1900-1930...** Op.cit., p.72.

Após a ascensão de Madero à Presidência da República em 1911 ainda houve tentativa de restauração da ordem oligárquica por meio do movimento militar liderado pelo general Victoriano Huerta, que alcançou a renúncia e o fuzilamento do Presidente, e o domínio sobre parte do território mexicano. A resistência a Huerta foi organizada por lideranças locais, dentre as quais importa destacar Viciano Carranza (herdeiro da corrente política maderista que ocupava o governo de Coahuila), Francisco Pancho Villa e Emiliano Zapata. O movimento revolucionário derrotou definitivamente as forças de Huerta em julho de 1914. As reivindicações das massas camponesas e operárias de viés mais radical (tal como a reforma agrária, por exemplo) entrou em colisão com o projeto de institucionalização da revolução programado por Carranza – o que provocou a revolta das tropas de Villa e Zapata, derrotadas militarmente dentro de pouco tempo. Em outubro de 1916 foram eleitos os deputados que integraram o Congresso Constituinte, que encerrou suas atividades em janeiro de 1917 com a publicação no novo texto constitucional – qualificado no seu preâmbulo como a Constituição de 1857 reformada.

Em que pese a derrota da rebelião villista e zapatista, a Constituição de 1917 assumiu compromissos com as pautas levantadas por aquele movimento popular. Dentre as garantias individuais elencadas pela Constituição mexicana, constam as seguintes: proibição da escravidão (artigo 2), laicidade do ensino público (artigo 3), liberdade de expressão (artigo 7), liberdade de associação (artigo 9), inviolabilidade de domicílio e correspondência (artigo 16 e 25), liberdade religiosa (artigo 24), dentre outras. Ainda na parte dogmática do texto constitucional, duas novidades merecem destaque: em primeiro, o estatuto especial da propriedade (artigo 27) que redefine a política agrária em âmbito normativo (com a promessa do fracionamento dos latifúndios, o desenvolvimento da pequena propriedade e a preservação dos recursos naturais); e, em segundo, a inclusão de direitos sociais (artigos 5 e 123), tais como jornada diária máxima de trabalho em oito horas, salário mínimo, vedação de condições insalubres de trabalho e reconhecimento de direito de greve, para ficarmos nos exemplos mais lembrados.

A institucionalização da resistência pode ser vislumbrada no artigo 39 da Constituição de 1917, que reconhece a essência popular da soberania nacional por meio da fórmula que se repete na maior parte dos textos constitucionais latino-americanos do século XX – qual seja: “todo poder emana do povo e se institui em

seu benefício” – e assegura que “el pueblo tiene en todo tempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Essa previsão é seguida da caracterização de uma república representativa, sob a forma de um Estado federal (artigo 40).

A tripartição clássica de poderes – Legislativo (bicameral, composto por Câmara dos Deputados e Senado), Executivo (Presidente da República) e Judiciário (Suprema Corte de Justiça da Nação) – tem como base uma noção de cidadania mais ampla²⁶⁵, sem os condicionamentos econômicos que marcam os projetos do constitucionalismo de fusão. O sistema representativo recebeu os seguintes contornos progressistas: eleição direta para Câmara de Deputados (artigo 54), Senado (artigo 56) e Presidente da República (artigo 81)²⁶⁶; mandatos mais curtos do que o habitualmente consagrado nos textos constitucionais, sendo 2 anos para Deputado (artigo 51), 4 anos para Senador (artigo 58), 4 anos para Presidente da República – vedada a reeleição deste último (artigo 83).

Como traços conservadores que não podem ser subestimados, é importante destacar a iniciativa de lei restrita ao Presidente da República, aos Deputados e Senadores e às legislaturas dos Estados (artigo 71); o procedimento indireto de composição da Suprema Corte de Justiça da Nação, a ter seus integrantes nomeados pelo Congresso da União (artigo 73, XXV); o vínculo entre Executivo e Ministério Público, na medida em que o Presidente da República é quem nomeia o Procurador Geral da República (artigo 89, II); e a adoção de controles endógenos da atuação dos agentes do Estado, sendo atribuído à Câmara dos Deputados o poder para acusar funcionários públicos (em delitos funcionais) perante o Senado (artigo 74, V); ao Senado a competência para julgar tais crimes de responsabilidade (artigo 76, VI); e a imposição do dever de fiscalização da Suprema Corte sobre a conduta dos componentes dos tribunais inferiores (artigo 97). Finalmente, registre-se que o procedimento rígido (aprovação de dois terços acumulada com aprovação da maioria das legislaturas dos Estados membros) para a reforma da Constituição

²⁶⁵ Importante ressaltar que o não pertencimento ao estado eclesiástico ou o não exercício do ministério de algum culto é pré-requisito de elegibilidade para o cargo de Presidente da República (artigos 82)

²⁶⁶ O Congresso é que elege o Presidente da República quando há vacância nos dois últimos anos do mandato (artigos 84 e 85)

(artigo 135) não abre espaço para a participação da cidadania mexicana em nenhuma fase de implementação de mudanças – ficando esta a cargo exclusivamente da institucionalidade constituída.

A emancipação tardia – consumada apenas no século XX – impôs para Cuba uma série de dificuldades na construção da institucionalidade democrática. A intervenção militar estadunidense em território cubano (1898-1902) teve impacto direto no desenho do sistema político a ser implementado – o que pode ser constatado na Constituição de 1901. O período republicano neocolonial (1902-1959) foi marcado pelo quadro de reprodução do capitalismo dependente na ilha²⁶⁷, orientado à concentração de terras sob a titularidade de poucos proprietários – dentre os quais se encontravam grandes companhias norte-americanas²⁶⁸. Na década de 1920, a ascensão da indústria açucareira faz emergir no cenário sociopolítico cubano os movimentos campestinos, estudantis e obreiros que postulariam modificações na realidade – sobretudo agrária – da ilha. Foi precisamente a bandeira das reformas (sociais, políticas e econômicas) que levou Fulgêncio Batista à condução do processo de transição após a derrocada de Gerardo Machado, em 1933. A necessidade de atualização do texto constitucional cubano de 1901 – sistematicamente manipulado pelo governo machadista (1925-1933) – forçou o chamamento de uma assembleia constituinte em 1939.

A Constituição cubana de 1940 implementou uma república unitária (artigo 1º), aderindo aos princípios do direito internacional do respeito da soberania dos povos e da condenação da guerra de agressão (artigo 7º). Constam na parte dogmática a igualdade formal com a consequente vedação da discriminação por motivo de sexo, raça, cor, classe ou qualquer outro critério lesivo à dignidade humana (artigo 20), o direito à propriedade (artigo 24) e de herança (artigo 46), a inviolabilidade de correspondência (artigo 32) e de residência (artigo 33), a liberdade de expressão (artigo 33), a liberdade de culto religioso, respeitadas a moral cristã e

²⁶⁷ ÁLVAREZ GARCIA, Alberto; DILLA ALFONSO, Haroldo. Teoría e práctica políticas de la revolución cubana. p.566-584. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.p.566.

²⁶⁸ Fue así como en el transcurso de los primeros 20-25 años de la seudorrepública, los poderosos consorcios imperialistas se apoderaron de vastas extensiones de tierra, llegando a poseer el 25% de las mejores tierras agrícolas del país. Solamente un grupo de 13 poderosas compañías eran propietarias de más de un millón 200 mil hectáreas de tierra. MARTÍN BARRIOS, Adelfo. Historia política de los campesinos cubanos. p.40-92. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **História política de los campesinos latinoamericanos**. Vol.1. Ciudad de Mexixo: Siglo Veintiuno Editores, 1984. p.61.

a ordem pública (artigo 35), a liberdade de reunião (artigo 37), a gratuidade e laicidade da instrução primária e secundária oferecidas pelo Estado (artigos 48 e 55), dentre outros. O texto constitucional contemplou, de igual modo, os direitos de segunda dimensão, tais como o direito ao salário mínimo (artigo 61), a fixação da jornada máxima diária de trabalho (artigo 66) o estabelecimento de seguros sociais para os trabalhadores (artigo 65), direito ao descanso semanal remunerado (artigo 67) e o direito à greve (artigo 71).

Interessante destacar, ainda sobre a dogmática constitucional dessa experiência cubana, que o latifúndio é proscrito (ficando a cargo do Congresso ordinário a atribuição para fixar o tamanho máximo da propriedade que cada pessoa poderia obter, conforme o artigo 90) e que a resistência é institucionalizada como instrumento de preservação dos direitos individuais consagrados pelo texto constitucional, nos termos do artigo 40:.

as disposições legais, governamentais ou de qualquer outra ordem que regulem o exercício dos direitos, que esta Lei Fundamental garante, serão nulos se os diminuírem, restringirem ou adulterarem. É legítima a resistência adequada para a proteção dos direitos individuais garantidos anteriormente. A ação para processar infrações deste Título é pública, sem caução ou formalidade de qualquer tipo, e por simples denúncia. A enumeração dos direitos garantidos neste Título não exclui os outros que esta Lei Fundamental estabelece nem outros de natureza análoga ou que derivam do princípio da soberania do povo e da forma republicana de governo

Já a parte orgânica da Constituição cubana de 1940 é sustentada pelo sufrágio universal, igualitário e secreto (artigo 97) – estando os direitos políticos expressamente consagrados para ambos os sexos (artigo 99) – e pela divisão tripartida do poder em Legislativo (Congresso bicameral, composto por Câmara de Representantes e Senado), Executivo (Presidente da República) e Judiciário (Tribunal Supremo de Justiça). A duração do mandato político é de 4 anos para Senador (artigos 120), Representante (artigo 123) e para Presidente da República (artigo 140), sendo que a regra geral estipulada pela norma constitucional é a eleição direta para o Legislativo e para o Executivo, havendo a exceção da circunstância em que há empate no pleito eleitoral para Presidência da República – ocasião em que o Congresso escolhe entre os dois candidatos mais votados (artigo 133, “a”)

Além dos integrantes do Congresso e do Presidente da República, também é reconhecida a legitimidade para iniciativa de lei para órgãos do Poder Judiciário (em

matérias de suas respectivas jurisdições) e – em qualquer matéria – aos cidadãos, mediante a adesão de dez mil cidadãos no mínimo (artigo 135). Em um desenho que se aproxima dos ideais radicais, o desenho institucional definido em 1940 trouxe ferramentas de participação popular direta na política, tais como o referendo no âmbito nacional (artigo 98) e a possibilidade da revogação do mandato das lideranças locais no âmbito das municipalidades (artigo 219, “d”). Completa o rol de dispositivos progressistas – de ruptura com a estrutura institucional liberal-conservadora – o reconhecimento da legitimidade popular para proposição de emendas à Constituição (artigo 285, “a”).

É evidente que o texto constitucional de 1940 não está isento de elementos conservadores na elaboração do sistema político, sendo os mais marcantes: a prevalência de controles endógenos – o Presidente da República é acusado pela Câmara dos Representantes perante o Senado, que tem a atribuição de julgá-lo por crimes contra a Constituição (artigos 122, “a” e 125, “a”) e perante o Tribunal Superior de Justiça nos casos de delitos comuns (artigo 145); tanto a Câmara de Representantes quanto o Senado poderia afastar Ministros integrantes do Conselho de Ministros por meio de moção de desconfiança (artigos 164 a 169); a instituição de um órgão judicial (Tribunal Superior Eleitoral) para fiscalização dos pleitos eleitorais (artigo 184); a criação do Ministério Fiscal – representante do povo perante a administração da justiça – que teria como função vigiar o cumprimento da Constituição e da lei (artigo 188); ao Presidente da República é reconhecido o poder diretor, moderador e de solidariedade nacional (artigo 138); institui-se a possibilidade de suspensão de garantias individuais para preservação da segurança do Estado (artigo 41) e de decretação do estado de emergência (artigos 281 a 284), dentre outras.

Em que pese tenha trazido contornos teóricos bastante democráticos à institucionalidade estatal cubana, na prática a ordem constitucional de 1940 não representou uma ruptura com a realidade sociopolítica do país e esteve frequentemente vulnerada no curto espaço de tempo em que vigeu²⁶⁹. A derrota de Fulgêncio Batista nas eleições de 1952 foi a causa do golpe militar que suspendeu definitivamente a Constituição de 1940, substituída por estatutos constitucionais

²⁶⁹ ÁLVAREZ GARCIA, Alberto; DILLA ALFONSO, Haroldo. Teoría e práctica políticas de la... Op.cit, p.567.

publicados pelo governo ditatorial instaurado a partir de então. O rápido crescimento da insatisfação popular com o regime autoritário comandado por Batista abriu espaço para organização da resistência armada, deflagrada a partir da tomada do quartel de Moncada já em 1953. Importa salientar que no episódio de “La Moncada” apareceu a reivindicação pela restauração da Constituição de 1940, símbolo da legalidade destruída pelo golpe de Estado de 1952²⁷⁰. O aprisionamento das lideranças do levante armado – dentre as quais se encontrava Fidel Castro – não impediu a rearticulação da resistência ao regime autoritário no final da década de 1950. A adesão de parcelas significativas da sociedade cubana – com especial destaque para os setores camponeses²⁷¹ – fortaleceu o movimento revolucionário e forçou a queda de Batista em janeiro de 1959.

A Lei Fundamental cubana de 1959, decretada pelo governo revolucionário, proclama a república unitária e democrática, organizada para o desfrute da liberdade política, da justiça social, do bem estar individual e coletivo e da solidariedade humana (artigo 1º). O texto constitucional mantém o alinhamento com os princípios do direito internacional – tais como o princípio de respeito à soberania dos povos (artigo 7º) – e consagra um extenso rol de direitos individuais já constante na Constituição anterior, dentre os quais caberia destacar a igualdade formal e a vedação de discriminação por motivos de sexo, raça, cor, classe ou qualquer outro critério ofensivo à dignidade humana (artigo 20), o direito à propriedade (artigo 24)²⁷², a inviolabilidade de correspondência (artigo 32) e de domicílio (artigo 34), a liberdade de expressão (artigo 33), a liberdade de culto religioso, desde que respeitadas a moral cristã e a ordem pública (artigo 35) e a liberdade de reunião (artigo 37). A gratuidade e a laicidade do ensino público são princípios reiterados pela Constituição de 1959, que também salvaguarda direitos sociais, tais como direito a salário mínimo, a jornada máxima fixada em 8 horas por dia e férias – nos exatos termos da Constituição precedente. A institucionalização da resistência se dá

²⁷⁰ Ibidem, p.567.

²⁷¹ Sobre a relação entre o exército libertador (revolucionário) e os setores camponeses, ver: MARTÍN BARRIOS, Adelfo. Historia política de los campesinos cubanos. p.40-92. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **História política de los campesinos latinoamericanos**. Vol.1. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

²⁷² O reconhecimento do direito à propriedade privada é flexibilizado por alguns dispositivos que limitam o seu exercício, como por exemplo a dispensa de prévia indenização nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária (3ª Cláusula das Disposições Transitórias ao Título 4º) e a proibição de latifúndios (artigo 90).

pela mesma redação do artigo 40 da Constituição de 1940, sem nenhuma modificação²⁷³.

O reconhecimento da soberania popular (artigo 2º) figura, ao lado da afirmação do sufrágio universal e igualitário como direito, dever e função de todos os cidadãos (artigo 97), como um dos principais sustentáculos do sistema político forjado pela engenharia constitucional em análise. Assim como se verifica na parte dogmática, o setor orgânico da Constituição de 1959 apresenta contornos semelhantes – embora não idênticos - aos do texto constitucional de 1940: i. tripartição de poderes – Legislativo (Conselho de Ministros), Executivo (Presidente da República) e Judiciário (Tribunal Supremo de Justiça); ii. extensão da legitimidade para proposição de leis aos cidadãos (artigo 122, “d”); iii. a predominância de mecanismos de controles endógenos – a título de exemplo, tem-se que o Presidente é julgado pelo Tribunal Supremo de Justiça pelos crimes comuns depois da autorização do Conselho de Ministros (artigo 132) e por infrações aos preceitos constitucionais (artigo 152 “f”); os atos ou disposições do Estado que contrariem a Constituição podem ser levados ao conhecimento do Tribunal de Garantias Constitucionais (artigo 161, “d”); e iv. o estabelecimento de órgão judicial (Tribunal Superior Eleitoral) para fiscalizar os processos eleitorais (artigo 163) com a preservação do Ministério Fiscal (artigo 166)

Na mesma direção da anterior, a Constituição de 1959 instrumentaliza a suspensão de garantias individuais para preservação da segurança do Estado (artigo 41) e, rompendo com o paradigma estabelecido em 1940, permite que os envolvidos na administração do regime político anterior (denominado de “tirania”) tenham seus direitos políticos restringidos (cláusula 5ª das Disposições Transitórias ao Título 4º). Da estrutura institucional modelada pela Lei Fundamental, é possível identificar a emergência de um governo centralizado no Conselho de Ministros – que exerceram funções executivas, legislativas e constituintes – enquanto que na arena política seguiram funcionando apenas três organizações: o movimento 26 de Julho,

²⁷³ Artículo 40 de la Constitución de 1959. Las disposiciones legales, gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos, que esta Ley Fundamental garantiza, serán nulas si los disminuyen, restringen o adulteran. Es legítima la resistencia adecuada para la protección de los derechos individuales garantizados anteriormente. La acción para perseguir las infracciones de este Título es pública, sin caución ni formalidad de ninguna especie y por simple denuncia. La enumeración de los derechos garantizados en este Título, no excluye los demás que esta Ley Fundamental establezca ni otros de naturaleza análoga o que se deriven del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

o Partido Socialista Popular e o Diretório Revolucionário 13 de Março²⁷⁴. Esse desenho institucional fora preservado até meados de 1975, quando uma nova etapa do processo revolucionário demandou novas estruturas remodeladas em outra experiência constitucional.

No final do século XIX foi possível averiguar uma transformação significativa nos projetos de matriz liberal que disputavam o cenário político centro-americano: o idealismo utópico e romântico da época de independência e da federação foi substituído por um positivismo pragmático, que não vacilava em atender a diversas formas de transação²⁷⁵. O Estado oligárquico salvadorenho fora construído particularmente a partir da expansão econômica promovida pelo café e da relativa estabilidade político-jurídica da ordem constitucional firmada em 1886. As primeiras décadas do século XX foram marcadas pela elevação da densidade demográfica e pelo aproveitamento, por parte dos latifundiários, da mão de obra barata das comunidades indígenas expropriadas de suas terras. O funcionamento das instituições fundadas pela norma constitucional de 1886 em El Salvador revela o que significara na prática a vigência das instituições e leis liberais: “um imenso monólogo das classes dominantes consigo mesmas”²⁷⁶. A república salvadorenha de notáveis, com dirigentes recrutados entre as famílias mais tradicionais da oligarquia regional sofreu forte impacto com a crise de 1929, a partir de quando principiou um período de instabilidade institucional no país.

No processo eleitoral realizado em janeiro de 1931 saiu vitorioso Arturo Araujo, um proprietário de terras que havia angariado apoio de setores sindicais e intelectuais de El Salvador. Os sinais da crise econômica, por um lado, e a desconfiança política de setores salvadorenhos mais conservadores em relação a ideias vagamente socializantes de Arturo conduziram a um golpe de Estado deflagrado em dezembro de 1931 pelo então vice-presidente (e ministro da Guerra), general Maximiliano Hernández Martínez²⁷⁷. Um movimento insurrecional de

²⁷⁴ ÁLVAREZ GARCIA, Alberto; DILLA ALFONSO, Haroldo. Teoría e práctica políticas de la... Op.cit., p.570.

²⁷⁵ PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. **Breve historia de Centroamérica**. Madrid: Alianza Editorial, 2000.p.118.

²⁷⁶ Ibidem, p.129.

²⁷⁷ Ibidem, p.135.

massas²⁷⁸ foi brutalmente reprimido pelas forças militares de Martínez em janeiro de 1932. A tensão política é acirrada com a fraudulência do pleito eleitoral manipulado por forças martinianas, ocorrido em 1945. É sobre a batuta de candidato eleito nessa ocasião com apoio de Hernández Martínez, Salvador Castañeda Castro, que há convocação de uma Assembleia Constituinte e publicação de um novo texto constitucional.

A Constituição salvadorenha de novembro de 1945 – como se pode atestar pela leitura do seu preâmbulo – busca retomar a ordem institucional articulada pela Constituição de 1886. A soberania e a independência da nação salvadorenha são reafirmadas (artigo 1º), assim como a república unitária representativa (artigo 4º), e o povo é reconhecido como fonte de todo poder público (artigo 2º). Partindo da admissão de direitos e deveres anteriores e superiores às leis positivas (artigo 8º), a República salvadorenha resguarda, pelo texto constitucional de 1945, uma série de direitos individuais, nomeadamente o direito de conservação e defesa da vida, da liberdade e da propriedade²⁷⁹ (artigo 9), o direito à igualdade (artigo 23), a liberdade de culto religioso – limitada pelo respeito à moral e à ordem pública (artigo 12), a liberdade de reunião (artigo 14), a inviolabilidade do domicílio (artigo 21) e das correspondências (artigo 30), a liberdade de expressão (artigo 29), o ensino público primário obrigatório (artigo 33) e, ainda, consagra a cláusula de abertura constitucional (artigo 40)²⁸⁰.

É preciso registrar que a norma fundamental salvadorenha ainda tutela os direitos sociais (direito dos trabalhadores, artigo 156; seguridade social, artigo 157 e 158; etc), prevê o direito de amparo contra restrição do exercício de qualquer direito constitucional imposta por autoridade do Estado (artigo 37) e, com a pretensão de impedir a usurpação do poder político, institucionaliza a resistência por meio do reconhecimento do “direito de insurreição” (artigo 36), que “em nenhum caso produzirá a ab-rogação das leis, ficando limitado em seus efeitos a afastar, quando

²⁷⁸ FIGUEROA SALAZAR, Amílcar. **El Salvador: su historia y sus luchas (1932-1985)**. Querétaro: Ocean Sur, 2009.p.24.

²⁷⁹ Como nota distintiva, caberia ressaltar a possibilidade de o Estado salvadorenho intervir na administração dos bens pertencentes a nacionais de países inimigos quando o exijam as necessidades de uma guerra internacional (artigo 31).

²⁸⁰ Los derechos y garantías que enumera esta Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de Gobierno.

seja necessário, as pessoas que desempenham o Governo e a nomear interinamente as que devam substituí-las”.

A cidadania é concedida a todos os salvadorenhos maiores de 18 anos (artigo 51) e o exercício do poder político é estruturado nas três funções clássicas: Legislativo (unicameral, composta pela Assembleia Nacional de Deputados²⁸¹), Executivo (Presidente da República²⁸²) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça²⁸³). A separação entre Estado e Igreja apresenta reflexo na dinâmica orgânica da Constituição, materializada na proibição de que ministros de quaisquer cultos religiosos obtenham cargos de eleição popular (artigo 125). Em que pese tenha definido que a força armada é essencialmente obediente (artigo 143), o texto constitucional afirma que sua missão é guardar a ordem pública e fazer efetivas a garantias constitucionais – o que abre espaço para a potencialização da tensão na relação mantida entre as lideranças civis e militares. Embora qualquer um seja legitimado para denunciar os crimes cometidos pelos agentes dos três poderes, em regra é a Assembleia Nacional que possui a atribuição de admitir o processamento e a Corte Suprema a competência para decidir sobre tais delitos (artigo 162) – o que evidencia a horizontalidade do sistema de controles predominante, sem espaços de deliberação popular.

Tanto a reforma da Constituição é regulada por um procedimento rígido (artigo 171) – sem a previsão de intervenção popular – quanto a iniciativa de lei restrita aos Deputados da Assembleia Nacional, ao Presidente da República e à Corte Suprema de Justiça (artigo 71). Dentre as faculdades do executivo que acenam para um Presidente com poderes para interferir no funcionamento do sistema político-institucional, destacam-se as atribuições para decretar o estado de sítio (artigo 91, “16”), e para nomear e destituir o Procurador da República (artigo 149).

²⁸¹ Os seus integrantes serão renovados a cada ano, permitindo-se a reeleição indefinidas vezes (artigo 59)

²⁸² Em regra eleito de forma direta pelo voto da maioria absoluta dos cidadãos – para um mandato de 4 anos, vedada a recondução imediata (artigo 82). A exceção prevista reconhece a atribuição da Assembleia Nacional para elegê-lo dentre os três candidatos mais votados, quando nenhum deles alcançar a maioria absoluta exigida pela regra geral (artigo 81).

²⁸³ A eleição de seus integrantes, para mandatos de dois anos permitida a recondução por indefinidas vezes – ocorre de forma indireta, por meio da Assembleia Nacional (artigo 102).

Em que pese a estrutura formalmente democrática do Estado, na realidade se praticou um regime autoritário de repressão dos setores que se lançavam à oposição. A ausência de relações políticas estáveis condenou o texto constitucional salvadorenho de 1945 a uma vigência breve: já no final de 1948 um novo golpe militar afastou Castañeda da Presidência da República e, em seu lugar, instalou uma junta composta por militares e civis. Em típica defesa da excepcionalidade da intervenção militar no campo político, a junta justificou o rompimento com a ordem constitucional de 1945 em um manifesto divulgado logo após a deflagração do golpe, com base no argumento de que a liberdade não floresceria senão em contextos de ordem, livres de perspectivas extremistas e demagógicas²⁸⁴. Em setembro de 1950 um novo texto constitucional fora aprovado – sob os auspícios do movimento militar de 1948 – e um novo Presidente da República eleito, Oscar Osório.

Na experiência constitucional salvadorenha de 1950, a soberania popular aparece limitada pelo que é “honesto, justo e conveniente à sociedade” (artigo 1º). Ao afirmar a república representativa como forma governo (artigo 3º), a Constituição ressalta que por fazer parte da “Nação centro americana”, El Salvador estava obrigado a propiciar a reconstrução (total ou parcial) da República da Centro América (artigo 9º). Os direitos individuais e sociais são elencados na parte dogmática do texto constitucional, dentre os quais caberia assinalar o direito à propriedade privada (artigo 137), o direito à igualdade perante a lei (artigo 150), o direito à liberdade religiosa com as mesmas restrições da Constituição anterior (artigo 157), o direito à liberdade de expressão – consignando-se a proibição de “propaganda de doutrinas anárquicas ou contrárias à democracia” (artigo 158), a liberdade de reunião (artigo 160), a inviolabilidade de correspondência (artigo 159) e de domicílio (artigo 165), o direito ao trabalho e à seguridade social (artigos 182 ao 196), o direito à cultura e à educação (artigos 197 ao 205) e o direito à saúde e à assistência social (artigos 206 ao 210).

²⁸⁴ WALTER, Knut; WILLIAMS, Philip J. El papel político del ejército salvadoreño (1930-1979). p.71-82. In: RIVERA ORELLANA, Erick. **El Salvador: historia mínima**. San Salvador: Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2011.p.75.

A cidadania é estendida aos salvadorenses maiores de 18 anos de ambos os sexos (artigo 22)²⁸⁵ que a exercem por meio do voto direto (artigo 28), e a estruturação do exercício do poder político em três poderes é reiterada: Legislativo (Assembleia Legislativa, unicameral²⁸⁶), Executivo (Presidente da República²⁸⁷) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça²⁸⁸). A Constituição em tela classifica a força armada como “apolítica e essencialmente obediente” (artigo 114), reservando-lhe a missão de defender a integridade do território e da soberania da República, a ordem pública e a garantia dos direitos constitucionais e, numa inovação normativa, ressalta o seu protagonismo na preservação da regularidade da alternância do cargo de Presidente da República (artigo 112). A indispensabilidade da alternância do exercício da Presidência da República para a manutenção da República conduz o texto constitucional ao reconhecimento do “direito de insurreição” (artigo 5º)²⁸⁹. A matriz de controles horizontais pode ser bem ilustrada pela concessão, à Assembleia Legislativa, da competência para admitir e julgar os crimes de responsabilidade e comuns do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Membros da Corte Suprema e do Fiscal Geral da República (artigo 212) e os crimes de responsabilidade dos Deputados Nacionais (artigo 213)²⁹⁰.

Marcante nessa engenharia constitucional é a possibilidade de suspensão das garantias constitucionais por decreto do Poder Legislativo (artigo 46, “27”) ou do Poder Executivo (artigo 78, “17”) em casos de guerra, invasão do território, rebelião, sedição, catástrofe, epidemia ou outra calamidade geral, ou de graves perturbações da ordem pública (artigo 176) – sendo reconhecida a competência dos tribunais militares o julgamento de delitos “de traição, rebelião e sedição, e dos demais delitos contra a paz ou a independência do Estado e contra o Direito das Gentes” (artigo 178). Nesse mesma orientação conservadora, restringe-se a legitimidade para proposição de projetos de lei aos Deputados, ao Presidente da República e à Corte

²⁸⁵ Os ministros de quaisquer cultos religiosos são proibidos de integrar partidos políticos e de se candidatar a cargos públicos (artigo 24).

²⁸⁶ Sua composição será renovada a cada dois anos, permitida a reeleição por indefinidas vezes (artigo 39). A Constituição salienta que os Deputados representam a integralidade do povo e que não estão ligados por nenhum mandato imperativo (artigo 43).

²⁸⁷ Mandato de 6 anos, vedada a reeleição imediata (artigos 62 e 65).

²⁸⁸ Seus componentes são eleitos indiretamente, pelo Poder Legislativo (artigo 46, “8”).

²⁸⁹ Assim como delimitado na experiência constitucional anterior, o direito de insurreição “não produzirá em nenhum caso a ab-rogação das leis”, ficando limitado em seus efeitos a “afastar, quando seja necessário, os funcionários, enquanto se substituem na forma legal” (artigo 175).

²⁹⁰ Em relação aos crimes comuns, há o reconhecimento da imunidade parlamenta nos termos do artigo 44.

Suprema (artigo 49). O instrumento de amparo junto à Corte Suprema – única competente para declarar a inconstitucionalidade das leis, decretos e regulamentos (artigo 96), é concedido a toda pessoa que sofra violação dos direitos reconhecidos na Constituição. Para a reforma formal do texto constitucional reitera-se o procedimento rígido presente na Constituição anterior (conforme se pode verificar no artigo 233), sem a possibilidade de intervenção popular.

O crescimento econômico provocado pelo preço do café na década de 1950 incentivou o investimento em programas de diversificação agrícola e de promoção industrial, com especial abertura à iniciativa privada e vultosas inversões em obras de infraestrutura²⁹¹. O ambiente de relativo progresso, no entanto, foi marcado por um contexto político turbulento de suspensão de direitos e garantias individuais por meio de estado de sítio declarado já em março de 1951²⁹². A ausência de coesão dentro do próprio partido do governo (Partido Revolucionário de Unificação Democrática), materializado na oposição entre Osorio e seu sucessor, José Maria Lemus, gestou as condições para outra quebra institucional que afastaria o último da Presidência da República em 1960. O movimento que consolidou a queda de Lemus foi chamado popularmente de “amanhecer dos compadres”, devido ao fato de os executores do golpe deflagrado serem militares vinculados pessoalmente ao Presidente²⁹³.

A Junta formada em 1960 era composta por um grupo de militares simpatizantes de Fidel Castro – que nesse período já havia instaurado um novo horizonte político em Cuba. Esta Junta era composta pelo oficialato adepto à corrente política do ex presidente Óscar Osorio – de tendência renovadora e que havia dado um enfoque socialdemocrata a seu governo – e por civis progressistas²⁹⁴, e tinha como objetivo a correção de problemas oriundos da administração Lemus. Ocorre que, antes que o projeto da Junta militar alinhada com o programa socialdemocrata de Osorio pudesse ser implementado, um novo golpe de Estado, com tendência conservadora e de orientação pró-estadunidense ensejou a formação do Diretório Cívico Militar. No final de 1961 foram celebradas eleições organizadas pelo Diretório para a Assembleia Constituinte que, depois de elaborar a

²⁹¹ PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. **Breve historia de...** Op.cit., p.158.

²⁹² MINISTERIO DE EDUCACION. **Historia: El Salvador...** Op.cit., p.156.

²⁹³ Ibidem, p.158.

²⁹⁴ Ibidem, p.185.

Constituição – uma cópia quase exata do texto de 1950 – elegeu como Presidente provisório Rodolfo Córdón e se autoproclamou Assembleia Legislativa ordinária²⁹⁵.

Assim, a Constituição salvadorenha de 1962 reproduziu com exatidão a maior parte dos dispositivos do texto constitucional precedente, dentre os quais para o presente estudo importa sublinhar o mesmo padrão de institucionalização da resistência por meio da afirmação do direito de insurgência como instrumento de garantia da alternância do exercício da Presidência da República (artigo 5º). É curioso como em 1962 o texto constitucional impôs um limite a mais à ação insurgente que – além de não poder ab-rogar legislação vigente – estaria restringida a afastar funcionários do Poder Executivo, quando fosse necessário (artigo 7º). Tanto a parte dogmática quanto a parte orgânica do desenho constitucional traçado em 1962 não apresentam modificações substanciais em comparação com a Constituição anterior – razão pela qual deixaremos de avaliar em separado o seu conteúdo. Como modificações trazidas pelo texto constitucional de 1962 é possível apontar a redução do mandato presidencial de seis para cinco anos (artigo 63) e o reconhecimento do direito dos trabalhadores de instituições oficiais autônomas de se organizarem em sindicatos (artigo 191).

O período entre 1962 e 1979 foi marcado pela ingerência militar sobre a política em El Salvador, o que se atesta com a condução de oficiais à Presidência da República em processos eleitorais expostos à fraude: Julio Adalberto Rivera (1962-1967), Fidel Sánchez Hernández (1967-1972), Arturo Armando Molina (1972-1977) e Carlos Humberto Romero (1977-1979). A repressão das forças de segurança pública sobre os opositores políticos e a crescente crise econômica – com destaque para a questão da demanda por reforma agrária reivindicada por setores populares no campo – criam as condições de efervescência política e agitação social, que acabariam resultando em um novo golpe de Estado em outubro de 1979. Curioso perceber como a ruptura institucional de 1979 é levada a cabo por forças de sustentação do próprio regime de Romero que vislumbram a alteração da liderança política como uma saída para evitar maiores confrontações²⁹⁶.

Depois das reformas liberais levadas adiante pelo governo de Justo Rufino Barrios (1873-1885), contata-se que os regimes políticos guatemaltecos penderam

²⁹⁵ Ibidem, p.187.

²⁹⁶ Ibidem, p.215.

para uma linha conservadora-autoritária. A ascensão de Manuel Estrada Cabrera em 1898 (e a consequente instalação de um regime ditatorial) esteve alicerçada no mesmo pacto liberal-conservador que forjara a Constituição de 1879. O retrato da realidade da Guatemala na virada do século XIX pode ser assim definido: agricultura de exportação (café) como base econômica, fachada jurídica com a constituição liberal mais orgânica da América Central e uma ordem política que era, no essencial e em seus pormenores, sua precisa negação²⁹⁷. A manutenção da ordem interna por meio do terror e da força satisfez os interesses dos cafeicultores estrangeiros (principalmente alemães e norte-americanos) e os latifundiários nacionais, mas se demonstrou insustentável no início da segunda década do século XX, quando o parlamento afastou Cabrera declarando a sua enfermidade mental²⁹⁸.

A instabilidade política instaurada em função da ausência de alianças políticas capazes de fornecer base para um novo regime conduziu a um golpe de Estado em dezembro de 1921 executado pelo general José Maria Orellana, de orientação cabrerista. A partir de então, oficiais de alta patente das Forças Armadas guatemaltecas ocupariam a Presidência da República em uma sucessão de regimes antidemocráticos: José Maria Orellana (1921-1926), Lázaro Chacón (1926-1931) e Jorge Ubico (1931-1944). Em outubro de 1944, no entanto, um movimento liderado por estudantes, professores, militares reformistas e a classe média emergente alijou Jorge Ubico do poder, assim como o seu pretense sucessor Federico Ponce²⁹⁹. O processo eleitoral ocorrido na sequência resultou na ascensão de Juan José Arévalo (1945-1950) à Presidência da República. Sob a administração de Arévalo fora convocada uma Assembleia Constituinte, que publicou o resultado de suas atividades em 1945.

A Constituição guatemalteca de 1945 instituiu uma república representativa (artigo 1º) a partir do reconhecimento de que a soberania emana do povo, que delega o seu exercício aos organismos de representação (artigo 2º). O pertencimento à Federação Centro Americana dissolvida repercutiu na inclusão do texto constitucional de um compromisso programático com o restabelecimento –

²⁹⁷ TORRES RIVAS, Edelberto. Guatemala: meio século de história política. p.13-56. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **América Latina: história de meio século**. Vol.4. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.p.14-15.

²⁹⁸ Ibidem, p.20.

²⁹⁹ GRANDIN, Greg. **A revolução guatemalteca**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p.21.

parcial ou total – da antiga União, de forma popular e democrática (artigo 3º). A parte dogmática constitucional compreende um extenso rol de direitos individuais, dentre os quais, salienta-se a liberdade de culto religioso limitada pelo respeito à paz e à ordem pública (artigo 29), a liberdade de reunião (artigo 31), a liberdade de expressão (artigo 36), a inviolabilidade de domicílio (artigo 37), o direito ao acesso aos atos administrativos, resguardados os assuntos diplomáticos ou operações militares (artigo 53), o direito à propriedade, vedado o latifúndio (artigos 90 e 91), bem como por direitos sociais, como o direito ao trabalho (artigos 55 ao 62), o direito à seguridade social (artigo 63) e o direito à educação laica e gratuita (artigo 81).

A resistência é integrada à institucionalidade por dois dispositivos: a) com a permissão concedida ao povo de rebelar-se contra tentativas de violação do princípio da alternância da Presidência da República (artigo 2º); e b) com a afirmação, após o arrolamento dos direitos individuais, que “é legítima a resistência adequada para a proteção dos direitos individuais garantidos anteriormente” (artigo 50). A análise no núcleo orgânico do texto constitucional revela que a resistência apresentada como dogma não reflete em ferramentas de intervenção popular. O exercício do poder político em Legislativo (Congresso³⁰⁰), Executivo (Presidente da República³⁰¹) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁰²) e os direitos políticos foram estendidos aos homens maiores de 18 anos e às mulheres, também maiores de 18 anos, desde que fossem alfabetizadas (artigo 9)³⁰³.

Consigne-se a restrição da capacidade para propositura de projeto de lei aos Deputados, ao Poder Executivo e – em assuntos de sua competência – a Corte Suprema de Justiça (artigo 121). Note-se que ao Presidente da República é reconhecida a faculdade de decretar a restrição do exercício das garantias constitucionais nos casos de invasão do território nacional, de perturbação grave da

³⁰⁰ Os deputados representam o povo e não aos seus eleitores; estes não podem dar nem os Deputados aceitarem um mandato imperativo e obrigatório (artigo 111). O mandato dos Deputados é de 4 anos, vedada a recondução imediata (artigo 114).

³⁰¹ A Constituição veda a eleição – para a Presidência da República – de “caudillo”, chefe de golpe de Estado, de revolução armada ou de qualquer movimento similar, nem de seus parentes consanguíneos até o 4º grau ou por afinidade até o 2º grau, para o período em que se interrompa o regime constitucional e o seguinte (artigo 131, “b”). O mandato presidencial fora fixado em 6 anos, vedada a reeleição, senão depois de 12 anos de haver cessado o período de exercício (artigo 132).

³⁰² Escolhida pelo Poder Legislativo (artigo 115, “8”), para mandato de 4 anos, permitida a reeleição (artigo 163).

³⁰³ Registre-se que, pela disposição do artigo 9, “os analfabetos são elegíveis unicamente para cargos municipais”.

paz ou de qualquer outra calamidade geral (artigo 138) e ao Congresso, por meio de voto de desconfiança, o poder de derrubar Ministros auxiliares do Presidente da República (artigo 146). Ainda, é marcante na engenharia institucional o predomínio de ferramentas horizontais de controle dos agentes políticos: a título de exemplo, verificamos que a responsabilização do Presidente, dos membros do Poder Legislativo, da Corte Suprema, do Procurador Geral da Nação e do chefe das Forças Armadas depende de admissão do Congresso (artigo 116). Nesse sistema de controles estabelecido, assume relevância o Tribunal e Controladoria de Contas, instituição autônoma que controla e fiscaliza as contas do Estado (artigo 188)³⁰⁴.

Enquanto órgão apolítico, obediente e não deliberante, o Exército nacional fora instituído para defender a integridade da Nação, para sustentar o cumprimento da Constituição e do princípio da alternância da Presidência da República (artigo 149). O Presidente da República, que é o Comandante Chefe do Exército, não se confunde com o Chefe das Forças Armadas, designado pelo Congresso para um mandato de seis anos (artigo 152). Por fim, vale salientar que, pelo procedimento rígido de reforma formal do texto constitucional, foi assinalada a necessidade de aprovação de dois terços dos integrantes do Congresso (artigo 206), qualificado como instância competente para convocar uma Assembleia Constituinte³⁰⁵ que deliberaria exclusivamente sobre a reforma indicada pelos Deputados (artigo 207).

O sucessor de Arévalo, Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954) insistiu no aprofundamento do processo de modernização idealizado pelo movimento de outubro de 1944, sobretudo pelo enfrentamento da pauta sobre reformas sociais. Em 1952 fora aprovada a lei de reforma agrária articulada principalmente pelo Partido Guatemalteco do Trabalho (partido comunista, aliado de Arbenz), que ameaçava diretamente os interesses econômicos de empresas latifundiárias, inclusive norte-americanas. A reação ao programa mais popular de Arbenz ficou a cargo de comitês anticomunistas e proprietários de latifúndios que promoveram um golpe de Estado financiado pelos Estados Unidos. Em 1954 a embaixada norte-americana entregou a Presidência da República a Carlos Castillo Armas, o coronel porta-estandarte do

³⁰⁴ Trata-se de órgão composto por 5 membros, sendo dois indicados pela Corte Suprema, dois pelo Congresso e um pelo Presidente da República (artigo 190). O mandato é fixado em 4 anos, permitida a reeleição (artigo 193).

³⁰⁵ A reunião da Assembleia Constituinte não obsta o funcionamento do Congresso (artigo 209).

anticomunismo – que apressou-se em redigir uma nova Constituição, publicada em 1956.

Mantendo o sistema de governo republicano e representativo (artigo 2º), a Constituição da Guatemala de 1956 reitera o restabelecimento da União Centro americana como “aspiração patriótica” (artigo 4º) e um extenso rol de direitos fundamentais (quer individuais, quer sociais), dentre os quais vale registra o direito à liberdade religiosa, resguardadas a paz e a ordem pública (artigo 51), à liberdade de reunião (artigo 53), o direito à propriedade privada (artigo 124), à inviolabilidade de correspondência (artigo 55) e de domicílio (artigo 56), à liberdade de expressão (artigo 57), à educação primária gratuita (artigo 98), ao trabalho (artigo 112) e à seguridade social (artigo 225). O mesmo padrão de institucionalização da resistência verificado na experiência constitucional de 1945 é reproduzido na Constituição de 1956, conforme se depreende da leitura do artigo 73³⁰⁶.

A engenharia constitucional mantém a restrição do texto anterior em matéria de direitos políticos – estendidos aos homens maiores de 18 e às mulheres, dessa mesma idade, desde que alfabetizadas (artigo 16) – e a estrutura institucional básica de tripartição do poder político em Legislativo (unicameral, composto pelo Congresso da República³⁰⁷), Executivo (Presidente da República³⁰⁸) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁰⁹). O texto constitucional permite a cessação da plena vigência das garantias constitucionais por decreto do Presidente da República, nos termos do artigo 77; preserva a exclusividade de controles endógenos do exercício do poder político (artigo 144, “12”; artigo 178), a legitimidade para iniciativa de lei restrita a atores da institucionalidade estatal (artigo 150), e os contornos dados pela Constituição anterior às forças armadas (artigos 180 ao 185). O procedimento de

³⁰⁶ Las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier outro orden que regulen el ejercicio de los derechos que esta Constitución garantiza, serán nulas ipso jure si los disminuyen, restringen o tergiversan. Es legítima la resistencia adecuada para la protección de los derechos consignados en este capítulo (Capítulo I – Garantías individuales, Título IV – Derechos Humanos).

³⁰⁷ Os Deputados são eleitos diretamente mediante sufrágio universal, para mandato de 4 anos (artigo 133), permitida a reeleição (artigo 143).

³⁰⁸ Eleito diretamente por sufrágio universal, para um período improrrogável de 6 anos (artigo 159), vedada a reeleição (artigo 162). Os partícipes de golpes de Estado, revolução armada ou movimento similar que altere a ordem constitucional não poderão ser eleitos para o cargo de Presidente da República para o período subsequente à quebra institucional (artigo 161, “a”).

³⁰⁹ Seus integrantes são eleitos indiretamente pelo Congresso da República para mandato de 4 anos (artigo 188).

reforma da Constituição é reproduzido nos mesmos termos da Lei Fundamental anterior (artigos 239 a 245).

Ainda em matéria de ordenamento do sistema político, cabe ressaltar que a propaganda para reeleição é proibida³¹⁰; a violação da liberdade do sufrágio é causa de inabilitação para o exercício de cargos de eleição popular pelo período de 5 anos (artigo 33); a competência de organizar e de fiscalizar os pleitos eleitorais para Presidência da República é de um órgão administrativo – o Tribunal Eleitoral (artigos 35 a 39) e a proteção dos direitos individuais e dos preceitos da Constituição é instrumentalizada por meio da previsão da garantia de amparo (artigos 79 a 86).

Depois do assassinato de Castillo Armas em 1957, a Presidência da República foi entregue a Miguel Ydígoras Fuentes, que representava a ala menos extremista da coligação contrarrevolucionária³¹¹. Escândalos de corrupção envolvendo a alta administração pública e as Forças Armadas sob o comando do Presidente da República em 1960 e 1962 consolidavam um consenso crescente entre as elites guatemaltecas e os funcionários norte-americanos no sentido de que seria necessário afastar Ydígoras da chefia do Estado³¹². Em março de 1963 um golpe militar depôs Ydígoras e instalou o coronel Enrique Peralta Azurdia na presidência – o que na prática importou em um novo patamar de militarização da vida política e econômica da Guatemala: “dali por diante o Exército governaria como instituição, direta ou indiretamente, controlando a burocracia do governo, organizando projetos de modernização em larga escala, fundando bancos e outras empresas financeiras e montando um Estado contra insurgente”³¹³. Nesse contexto é que emerge a experiência constitucional guatemalteca de 1965.

A Constituição da Guatemala de 1965 reafirma a república representativa (artigo 1º) e reitera o compromisso de mover esforços para a realização da união da América Central (artigo 2º). O arrolamento de direitos individuais e sociais – dentre os quais é possível destacar a violabilidade de domicílio (artigo 57) e de

³¹⁰ Artículo 28. Queda prohibido a los partidos políticos y a los ciudadanos hacer propaganda a favor de la reelección de la persona que ejerza la Presidencia de la República, de plebiscito para el mismo fin, o de cualquier outro sistema que tienda a vulnerar al principio de alternabilidad en el Poder o aumentar el término fijado por la Constitución para el ejercicio de la Presidencia de la República.

³¹¹ GRANDIN, Greg. **A revolução guatemalteca...** Op.cit., p.61.

³¹² Ibidem, p.64.

³¹³ Ibidem, p.65.

correspondência (artigo 58) a liberdade de reunião (artigo 63) e de expressão (artigo 65), a liberdade de culto religioso (artigo 66), o direito à propriedade privada (artigo 69), o direito à cultura (artigo 91) e à educação (artigo 98), o direito ao trabalho (artigo 111), o direito à seguridade social (artigo 141) – obedece ao mesmo padrão de institucionalização do texto constitucional anterior, de onde também se reproduz a noção de resistência enquanto direito à reação contra violação de direitos e garantias consignados na Constituição³¹⁴.

Do mesmo modo, verifica-se que o exercício do poder é estruturado a partir da tripartição em Legislativo (Congresso da República³¹⁵), Executivo (Presidente da República³¹⁶) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³¹⁷), e a cidadania concedida aos maiores de 18 anos, sem distinção de sexo (artigo 13) e independentemente de alfabetização (artigo 19). O Estado garante a formação e o funcionamento dos partidos políticos cujas normas e princípios sejam democráticos, vedada a formação e o funcionamento de partidos ou entidades comunistas ou que por sua tendência doutrinária, ação ou vinculação internacional atentem contra a soberania nacional guatemalteca (artigo 27), e, no processo de formação das leis é reconhecida a legitimidade de iniciativa dos deputados do Congresso, do Executivo, do Conselho de Estado³¹⁸, e em assuntos de suas competências, a Corte Suprema de Justiça e a Universidade de São Carlos de Guatemala (artigo 171). Nessa ocasião o exército é reiterado como protagonista na manutenção da independência e da soberania da Nação (artigo 215), e ficam assegurados o direito ao amparo constitucional (artigo 80) e ao habeas corpus (artigo 79)

Depreende-se da leitura do texto em análise que, diferentemente da experiência normativa precedente, o controle de constitucionalidade deveria ser

³¹⁴ Artículo 78. La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos y garantías enunciados en este título es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia adecuada para la protección de los derechos y garantías consignados en la Constitución.

³¹⁵ Os Deputados assumiriam mandato de 4 anos (por eleição direta), vedada a reeleição imediata – somente se admitindo a recondução do mesmo deputado por uma única vez (artigo 165).

³¹⁶ Eleito por sufrágio direto para mandato improrrogável de 4 anos (artigo 182).

³¹⁷ Seus integrantes são eleitos de forma indireta pelo Congresso da República para um mandato de 4 anos (artigo 242), permitida a recondução (artigo 244).

³¹⁸ Artículo 198. El Presidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros, el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside. Los ministros son solidariamente responsables con el Presidente de la República por todas las disposiciones que suscriban con él.

exercido por um tribunal especial, inexistente na estrutura institucional anterior, a Corte de Constitucionalidade (artigo 263). Finalmente, constata-se a reafirmação de alguns aspectos conservadores da institucionalidade guatemalteca, tais como o procedimento rígido de reforma formal do texto constitucional (artigo 266) e a preservação do predomínio de controles endógenos (artigo 166, “11” e artigo 202).

A década de 1970 foi marcada pela atmosfera de violações de direitos humanos praticadas pelas autoridades do Estado na Guatemala. As “operações limpeza” de perseguição aos opositores do regime militar instaurado pressagiaram a instalação do Estado do terror contrarrevolucionário em grande parte do continente. A prática de tortura, execuções sumárias e desaparecimentos forçados por parte das forças de segurança pública revelam que as garantias previstas no texto constitucional vigente não tiveram efetividade alguma. É só na década de 1980 que a aliança entre oligarquia e Forças Armadas começa a dar sinais de importantes fraturas – o que acabaria por gerar em 1982 um novo golpe de Estado deflagrado por jovens oficiais e pelas elites empresariais insatisfeitas com a administração de Romeo Lucas Garcia, militar deposto.

Diferentemente de seus vizinhos Guatemala e El Salvador, Honduras teve a tentativa de reforma liberal de forma tardia e incompleta. Da realidade hondurenha de final do século XIX depreende-se que não havia uma economia estável de exportação como eixo articulador da nação: o café não prosperou e quando a extração mineira e a produção de banana passaram a ter relevância, estiveram sempre sobre o controle estrangeiro³¹⁹. O predomínio econômico de empresas norte-americanas de cultivo e comércio de bananas – dentre as principais, estavam a Cuyamel Fruit e a United Fruit – reflete diretamente na vida política do país, de tal forma que se constrói uma relação absolutamente subordinada do Estado hondurenho aos Estados Unidos e a suas empresas transnacionais com interesses na exploração bananeira³²⁰. Em meados da década de 1950, já no contexto de Guerra Fria, Honduras e Estados Unidos firmam convênio de colaboração militar,

³¹⁹ BENÍTEZ MANAUT, Raúl; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. Reflexiones en torno al estado en centroamérica. p.505-541. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990. p.507.

³²⁰ Ibidem, p.515.

que na prática representou a formalização da aliança que auxiliaria Washington no combate de insurgências populares na região centro-americana.

Em 1954 ocupava a Presidência da República hondurenha um advogado das companhias bananeiras, Juan Mauel Gálvez. Em meio a greves dos trabalhadores da zona bananeira, e a tentativa de golpes de Estado, o líder do Partido Liberal Ramón Villeda Morales, assume em 1957 a Presidência da República com a promessa de preservar o programa moderado do seu antecessor. A administração de Villeda mesclou a atração do capital estrangeiro, a promoção de obras públicas e da seguridade social e a execução da reforma agrária das terras ociosas³²¹. Nesse cenário é que Villeda convocou uma assembleia constituinte para deliberação de um novo marco constitucional para o país.

Sustentando o princípio da soberania popular (artigo 2º), a Constituição hondurenha de dezembro de 1957 proclama a república democrática (artigo 3º) e reproduz o compromisso comum às experiências constitucionais centro-americanas de restituição do projeto federal (artigo 10). Além do reconhecimento dos princípios de direito internacional (artigo 11), o texto constitucional em tela consagra uma ampla lista de direitos individuais e sociais, tais como o direito à igualdade (artigo 57), à vida (artigo 58), à inviolabilidade de domicílio e correspondência (artigo 65), à assistência jurídica gratuita para pessoas carentes (artigo 79), à liberdade de expressão (artigo 83), à liberdade de reunião (artigo 85), à propriedade privada (artigo 154), à educação (artigo 89), ao trabalho (artigo 111), à seguridade social (artigo 127). Referido rol dogmático é ampliado pela cláusula de abertura constitucional (artigos 59 e 133) e complementado pelo reconhecimento do direito à insurreição popular como instrumento de combate às tentativas de violação da alternatividade do exercício da Presidência da República (artigo 4º). Destaque-se, ainda, o reconhecimento do direito ao amparo constitucional (artigo 67) e ao habeas corpus (artigo 68)

Os direitos políticos são concedidos a todos os hondurenhos – homens e mulheres – maiores de 18 anos (artigo 35), e a engenharia de tripartição do poder – Legislativo (Câmara de Deputados³²²), Executivo (Presidente da República³²³) e

³²¹ PEREZ BRIGNOLI, Héctor. **Breve historia de...** Op.cit.,p.160.

³²² Eleição direta, para mandato de 6 anos, vedada a reeleição (artigo 180).

Judiciário (Corte Suprema de Justiça³²⁴) – é reproduzida nos moldes da estrutura institucional hegemônica na região. É proibida a formação e o funcionamento de partidos políticos que proclamem ou pratiquem doutrinas contrárias ao espírito democrático ou que por seus programas ideológicos ou vínculos internacionais atentem contra a soberania do Estado (artigo 47). A organização, direção e supervisão dos processos eleitorais ficou a cargo de um órgão independente, o Conselho Nacional de Eleições (artigo 48), de composição mista (artigo 51³²⁵) e a iniciativa de lei foi restringida exclusivamente aos Deputados, ao Presidente da República e à Suprema Corte de Justiça em assuntos de sua competência (artigo 242).

O sistema de controles endógenos (artigos 188, “13”; 232, “2”;) predomina em um desenho institucional fechado à participação popular³²⁶ que institui a possibilidade de suspensão de garantias constitucionais tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo nos casos de ameaça à segurança do Estado, por perturbação interior ou guerra, por transtorno da ordem pública ou por qualquer outra calamidade (artigos 163 ao 172). O procedimento de reforma formal construído pelo texto constitucional exclui a possibilidade de intervenção popular (artigo 339³²⁷).

A preocupação da elite hondurenha (e das empresas norte-americanas instaladas no país) com o apoio de uma frente ampla ao governo de Villeda – que

³²³ Eleição direta, para mandato de 6 anos, vedada a reeleição imediata (artigos 195 e 196).

³²⁴ Eleição indireta, pelo Congresso Nacional, para mandato de 6 anos (artigos 217 e 221).

³²⁵ El Consejo Nacional de Elecciones será nombrado por acuerdo del Poder Ejecutivo; durará seis años en el ejercicio de sus funciones; y sus miembros tendrán las mismas condiciones, inmunidades e inhabilidades de los Diputados. El Consejo Nacional de Elecciones se integrará en la forma siguiente: a) Un propietario y un suplente designado por cada uno de los partidos políticos debidamente inscritos; b) Un propietario y un suplente designado por las asociaciones de comerciantes, industriales, agricultores y ganaderos. La Ley Electoral reglamentará la forma en que estas asociaciones harán la designación a que se refiere este Inciso; y c) Un propietario y un suplente, propuestos separadamente por las asociaciones profesionales, Federación de Asociaciones Femeninas Honduras, Federación de Estudiantes Universitarios, Federación Hondureña de Maestros y Sindicatos de Trabajadores. Cada una de las agrupaciones indicadas en este Inciso, propondrá un propietario y un suplente al Poder Ejecutivo, y éste seleccionará entre los propuestos, el propietario y el suplente que deberán integrar el Consejo Nacional de Elecciones.

³²⁶ Controladoria Geral da República (artigo 286) e Procuradoria Geral da República (artigo 294) figuram como instituições de fiscalização e controle das instâncias políticas.

³²⁷ La reforma de esta Constitución podrá decretarse parcialmente por el Congreso Nacional en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El decreto señalará al efecto el Artículo a Artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la siguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia. En ningún caso la reforma de los Artículos 4, 195, 196, 199 y del presente, podrá realizarse por el procedimiento anterior.

incluía os sindicatos da zona bananeira e diversos setores médios e populares – aumentou com a consolidação da revolução cubana em 1959. A reação foi articulada basicamente na mesma lógica da quebra institucional que derrubou o presidente guatemalteco, Jacobo Arbenz Guzmán, em 1954. Assim, em um clima repressivo forjado pelas Forças Armadas, um golpe militar pôs fim ao governo de Villeda em outubro de 1963 e instaurou um regime autoritário alinhado com os Estados Unidos – o que viria a ocorrer nas décadas de 1960 e 1970 em praticamente todos os países latino-americanos.

3.2.4 A resistência no constitucionalismo contemporâneo: Peru (1979 e 1993), Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Paraguai (1992) e Argentina (1994);

O constitucionalismo latino-americano que emerge a partir da década de 1980 busca dar respostas aos contextos de severas crises políticas e de sociedades fortemente marcadas pela violação sistemática de direitos humanos, perpetrada pelas ditaduras que instauraram o terrorismo de Estado na região. A proposta de reafirmação constitucional dos direitos individuais e sociais com o apelo à proteção dos direitos humanos, entretanto, não pode ocultar o fato de que os cenários sociopolíticos de recepção desses novos textos normativos ainda estavam marcados por fortes tensões e disputas entre os atores políticos que conduziam as transições para regimes pretensamente democráticos. A evidência desse ambiente instável são os impasses político-institucionais enfrentados em Honduras (1982), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Paraguai (1992), Peru (1979 e 1993) e Argentina (1994) na aplicação dos princípios emergentes das novas engenharias constitucionais.

Dentre as sete experiências do constitucionalismo contemporâneo que institucionalizaram a resistência, uma em particular se diferencia pelo contexto político em que ocorreu: a Constituição peruana de 1979. A primeira metade do século XX revelou um cenário de governabilidade baseada na exclusão de grandes setores da população peruana, em um Estado que – apesar de sua relativa modernização – continuava coexistindo com o latifúndio e com o

“semifeudalismo”³²⁸. O crescimento das frentes armadas contra a ordem oligárquico-conservadora provocou a tomada do poder por setores das forças armadas em 1968³²⁹. A análise do movimento militar peruano demonstra que em uma região dominada por ditaduras militares anticomunistas e pró-norte-americanas, as Forças Armadas peruanas fizeram uma leitura própria da Doutrina de Segurança Nacional distribuída por Washington. De forma bastante clara, o propósito contra insurgente assumiria a forma de uma revolução singular vinda “de cima”, que, como diria seu próprio líder (Juan Velasco Alvarado Geral), destruiria a “dominação tradicional”, abrindo para o povo peruano “o caminho de sua verdadeira redenção social”³³⁰.

A Carta constitucional peruana de 1979, que emerge nesse contexto de domínio militar do campo político, assume como pressuposto que a pessoa humana é o fim supremo da sociedade e do Estado – razão pela qual lista um extenso rol de direitos individuais (artigos 2º ao 4º) e sociais (artigos 5º ao 57). Em destaque, é preciso apontar o reconhecimento do “quechua” e do “aymara” como idiomas oficiais, além do castelhano (artigo 83) e do expresse rechaço a toda forma de imperialismo, neocolonialismo e discriminação racial (artigo 88). Com o fim de reforma agrária – identificada como instrumento de transformação da estrutura rural e de promoção integral do homem do campo – o Estado proibiu o latifúndio e, gradualmente, propôs a eliminação do minifúndio (artigo 159).

Os direitos políticos são concedidos aos maiores de 18 anos (artigo 65), com a restrição de que os membros das Forças Armadas e Forças Policiais em serviço não poderiam votar nem serem eleitos (artigo 67). Na república representativa e unitária (artigo 79) conclamada pelo texto constitucional, há o registro de uma tentativa de institucionalizar a resistência por meio da afirmação de que ninguém

³²⁸ RÉNIQUE, José Luis. **A revolução peruana**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.p.77.

³²⁹ Assim, o golpe militar de 3 de outubro de 1968 se caracterizou por sua natureza ‘preventiva’. Mas tal natureza não supunha ‘congelar’ a situação, mas adiantar-se aos fatos previsíveis, pondo em marcha as reformas que evitassem a desordem institucional. A ação militar, para ter êxito, devia realizar-se eficaz e ordenadamente, posto que do contrário o efeito desatado poderia reverter contra seus iniciadores. É claro que sob estas premissas e objetivos, o governo devia estar inteiramente em mãos militares. Não somente sua composição deveria ser definida pela instituição castrense, mas a legitimidade da atividade de governo deveria fundar-se na que lhe conferisse as forças armadas. (...) Daí que uma das características do novo governo tenha sido sua permanentemente rejeição à participação autônoma das distintas organizações populares e em geral da sociedade civil na ação de reformular a natureza do Estado e da sociedade peruana. COTLER, Julio. Peru: estado oligárquico e reformismo militar. p.175-232. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.p.208-209.

³³⁰ RÉNIQUE, José Luis. **A revolução peruana...**Op.cit., p.119.

deve obediência a governos usurpadores e do reconhecimento de que o povo tem o direito de insurgência na defesa da ordem constitucional (artigo 82). No âmbito da parte orgânica, o poder político é dividido da forma clássica em legislativo (bicameral, composto por Senado³³¹ e Câmara dos Deputados³³²), Executivo (Presidente da República³³³) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça), com a previsão do Ministério Público enquanto órgão de defesa da legalidade, dos direitos dos cidadãos e dos interesses públicos (artigo 250).

A preservação de um sistema de controles endógenos (artigos 183; 184; 226, 227), a iniciativa de lei restrita aos Senadores e Deputados, ao Presidente da República e da Corte Suprema nas matérias que lhe são próprias (artigo 190) e a previsão de um regime de exceção (artigo 231) – estado de emergência e estado de sítio – revelam-se como traços fortemente conservadores do desenho institucional peruano. Um órgão colegiado – composto via eleição indireta – denominado de “El Jurado Nacional de Elecciones” recebeu a incumbência de conhecer as matérias relativas ao exercício do direito de sufrágio, da validade das eleições e dos procedimentos eleitorais (artigo 286). Em que pese o procedimento de deliberação das reformas constitucionais fique adstrito ao Parlamento, é reconhecida a legitimidade da iniciativa cidadã³³⁴ para proposição de emendas ao texto constitucional (artigo 306).

O triunfo de Fernando Belaúnde nas eleições de 1980 já em marco constitucional de garantia das liberdades públicas e com uma sociedade politicamente mais ativa (em comparação com as décadas anteriores) marca o retorno do governo civil no Peru. A institucionalidade liberal, entretanto, conviveu paralelamente com uma postura governamental de isolamento político da oposição – o que reascendeu os conflitos entre os atores políticos, sobretudo pela rearticulação das reivindicações da esquerda³³⁵. O texto constitucional peruano de 1979 foi suspenso em abril de 1992 quando o Presidente Alberto Fujimori, eleito em 1990, dissolveu o Congresso Nacional em um autogolpe. O ato de exceção praticado por

³³¹ Eleição direta, mandato de 5 anos (artigo 166).

³³² Eleição direta, mandato de 5 anos (artigo 167).

³³³ Eleição direta, mandato de 5 anos, vedada a reeleição imediata (artigos 203 e 205).

³³⁴ Cinquenta mil cidadãos com firmas reconhecidas pelo órgão de fiscalização dos procedimentos eleitorais, nos termos do artigo 306.

³³⁵ COTLER, Julio. De Velasco a Belaúnde: el problema de la construcción nacional y la democracia en Peru. p.349-366. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.p.364.

Fujimori ensejou mobilização internacional em torno do chamamento de uma assembleia constituinte – o que foi feito no final de 1992. A experiência constitucional peruana que resultaria desse episódio (vigente até o presente momento, com reformas pontuais) fora submetida a referendo em agosto de 1993, restando aprovada com uma pequena margem acima dos 50% necessários.

A Constituição peruana de 1993 parte da premissa de que a defesa da pessoa humana e o respeito a sua dignidade constituem o fim supremo da sociedade e do Estado para consagrar um extenso rol de direitos individuais (artigo 2º) e sociais (artigos 3º ao 29). O texto constitucional funda uma república unitária, representativa e descentralizada (artigo 43), balizando o exercício do poder político em conformidade com a vontade popular (artigo 45). Em nítido desvio da postura monocultural adotada pelas experiências constitucionais latino-americanas até a década de 1980, a Constituição peruana de 1993 reconhece como idiomas oficiais – além do castelhano – o “quechua”, o “aimara” e as demais línguas aborígenes (artigo 48). A inovação na parte dogmática contempla também a autonomia organizativa e a identidade cultural das comunidades campesinas e nativas (artigo 89). Ainda é importante salientar que, em matéria de proteção da propriedade, verifica-se o reconhecimento da propriedade “comunal” ou em qualquer outra forma associativa (artigo 88). A afirmação de que ninguém deve obediência a um governo usurpador nem a quem assuma funções públicas mediante violação da Constituição aparece acompanhada da legitimação da insurgência da população civil em defesa da ordem constitucional (artigo 46).

Os direitos políticos são concedidos a todos³³⁶ os peruanos maiores de 18 anos (artigo 30), e o exercício do poder é dividido em Legislativo (unicameral, representado pelo Congresso da República³³⁷), Executivo (Presidente da República³³⁸) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça) – com um Tribunal Constitucional autônomo, eleito indiretamente pelo Congresso (artigo 201). Em que pese a manutenção de controles endógenos (artigo 99, 102, “2”, 132, 134) já bastante tradicionais nos textos constitucionais da região é notável a inovação em matéria de ampliação da participação cidadã nos assuntos públicos mediante

³³⁶ Os membros das Forças Armadas e da Polícia Nacional em atividade não possuem capacidade eleitoral, nem ativa, nem passiva, por norma expressa (artigo 34).

³³⁷ Eleição direta, mandato de 5 anos (artigo 90)

³³⁸ Eleição direta, mandato de 5 anos, permitida a reeleição (artigos 111 e 112).

referendo, iniciativa legislativa, remoção ou revogação de autoridades e demanda por prestação de contas (artigo 32), sendo que a reforma (total ou parcial) da Constituição, a aprovação de normas com status de lei, as ordenações municipais e as matérias relativas ao processo de descentralização podem ser submetidas a referendo (artigo 32) e é expressamente reconhecido o princípio da participação popular na nomeação e revogação dos magistrados (artigo 139, “17”) e das autoridades municipais (artigo 194)

Como traços progressistas da experiência peruana, temos: i. um desenho institucional de organização e fiscalização das eleições é definido com o fim de assegurar que as votações traduzam a expressão autêntica, livre e espontânea dos cidadãos; ii. a ação de habeas corpus, de amparo, de habeas data, de inconstitucionalidade, de cumprimento e a ação popular são previstas como garantias constitucionais (artigo 200); iii. fora reconhecida a autonomia do Ministério Público (artigo 158) e da Defensoria do Povo (artigo 161); iv. a Constituição subordina as Forças Armadas e a Polícia Nacional ao poder constitucional (artigo 169); e v. a inclusão da exigência de que toda reforma constitucional deveria ser aprovada pelo Congresso por maioria absoluta e ratificada por referendo³³⁹. Em contraposição, persistem tanto a noção de que os congressistas não estão sujeitos a mandato imperativo nem à interpelação (artigo 93) quanto a busca por regulamentação jurídica do estado de exceção, por meio do estado de emergência e do estado de sítio (artigo 137).

De um modo geral, no final da década de 1970 os países centro-americanos (com exceção da Costa Rica) vivenciavam ditaduras militares sustentadas com o apoio dos setores agroexportadores ligados ao capital estrangeiro. A crise política de começo da década de 1980 questionou esta modalidade de dominação e evidenciou a necessidade de maior legitimidade por parte dos diferentes regimes políticos³⁴⁰. Especificamente no caso hondurenho, a violência da repressão promovida pelos regimes ditatoriais de Juan Alberto Melgar Castro (1975-1978) e de Policarpo Paz

³³⁹ Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, em cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas.(...) La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral (art.206).

³⁴⁰ BENÍTEZ MANAUT, Raúl; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. Reflexiones en torno al... Op.cit., p.526.

García (1978-1980) contrastou com o horizonte traçado pela revolução sandinista na Nicarágua – o que estimulou os setores populares e as organizações corporativas a eles vinculados. Nas eleições de abril de 1980 o triunfo inusitado do Partido Liberal contribui para a condução de uma transição política³⁴¹ – lenta e controlada pelas forças armadas (que logram êxito em impor um governo provisório, de Policarpo Paz García) – e que terá como etapa importante o chamamento de uma assembleia constituinte.

O texto constitucional hondurenho de 1982 instaura um Estado de Direito sob a forma de uma república livre, democrática e independente (artigo 1º) fundado na soberania popular (artigo 2º). A resistência é institucionalizada por meio do reconhecimento de que ninguém deve obediência a governos usurpadores nem a quem assuma funções ou cargos públicos pela força das armas ou mediante ruptura da institucionalidade constitucional, e pela afirmação de que o povo tem direito de recorrer à insurreição em defesa da ordem constitucional (artigo 3º). O Estado hondurenho assume os princípios e práticas de direito internacional que propendem à solidariedade humana, ao respeito à autodeterminação dos povos, à não intervenção e à preservação da paz e da democracia universais (artigo 15). Pode-se perceber o arrolamento de uma extensa lista de direitos individuais (artigos 59 ao 110) e coletivos (artigos 111 ao 181), complementada com a previsão de instrumentos judiciais de garantias dos direitos previstos pela Constituição (artigos 182 e 183). Verifica-se que o texto constitucional exalta a reforma agrária como instrumento de transformação destinado a substituir o latifúndio e o minifúndio por um sistema de propriedade que garanta a justiça social no campo e aumente a produção e a produtividade do setor agropecuário (artigo 344), e reconhece como dever do Estado a adoção de medidas de proteção dos direitos e interesses das comunidades indígenas (artigo 346)

Todos os hondurenhos maiores de 18 anos são reconhecidos como cidadãos (artigo 36) e o sufrágio é afirmado como um direito e uma função pública (artigo 44), sendo declarado como punível toda tentativa de proibir ou limitar a participação do cidadão na vida política do país (artigo 45). Há a separação de poderes em

³⁴¹ POSAS, Mario. El movimiento campesino hondureño: un panorama general (siglo XX). p.28-76. IN: GONZÁLES CASANOVA, Pablo. **Historia política de los campesinos latinoamericanos**. Vol.2. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1954. p.66.

Legislativo (Câmara de Deputados³⁴²), Executivo (Presidente da República³⁴³) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁴⁴), e a Procuradoria Geral da República (artigo 228) desenhada como instituição de controle. Enquanto instituição “apolítica, obediente e não deliberante”, as Forças Armadas são reconhecidas como instituição de defesa da soberania da República e do império da Constituição (artigo 272). Como traços claramente conservadores, constata-se (i) a manutenção da possibilidade de suspensão de direitos constitucionais por decreto do Presidente da República em casos de perturbação grave da paz (artigo 187), (ii) a restrição da legitimidade para Iniciativa de lei aos membros do Congresso de Deputados, ao Presidente da República e, em assuntos de suas respectivas competências, o Tribunal Supremo Eleitoral e a Corte Suprema de Justiça (artigo 213) e, ainda, (iii) o procedimento rígido de reforma da Constituição, sem a previsão de participação popular nesse processo (artigos 373 e 374).

Já a Primeira Junta de Governo – composta por militares e civis – que se formou após a derrocada do presidente salvadorenho Carlos Humanerto Romero em 1979 não logrou êxito em articular de forma coesa a execução das propostas divulgadas logo após a deflagração do golpe de Estado, referentes à distribuição equitativa da riqueza nacional por meio de reformas nos setores agrário, bancário e de comércio exterior³⁴⁵. A pressão de um lado, de setores da esquerda aglutinados em movimentos de massa pleiteando modificações mais radicais na estrutura político-econômica do país, e por outro, de grupos da direita incomodados com as reformas anunciadas, conduziu El Salvador a um conflito armado de guerrilha a partir de 1980³⁴⁶. No marco de aprofundamento do conflito armado, em março de 1982 ocorrem as eleições para a assembleia constituinte da qual os partidos de esquerda – tais como o Movimento Nacional Revolucionário (MNR) e o Movimento Popular Social Cristão (MPSC) – recusaram-se a participar³⁴⁷.

A Constituição salvadorenha de 1983 traz no seu artigo primeiro o reconhecimento de que a pessoa humana é a origem e o fim da atividade do Estado,

³⁴² Eleição direta (artigo 189), mandato de 4 anos (artigo 196).

³⁴³ Eleição direta (artigo 236), mandato de 4 anos (artigo 237).

³⁴⁴ Eleição indireta, pelo Congresso de Deputados (artigo 311), com mandato de 7 anos (artigo 314).

³⁴⁵ MINISTERIO DE EDUCACION. **Historia: El Salvador...** Op.cit., p.215.

³⁴⁶ Ibidem, p.219.

³⁴⁷ Ibidem, p.227.

que tem a obrigação de assegurar o gozo da liberdade, da saúde, da cultura, do bem estar econômico e da justiça social a todos os habitantes da República. O vasto rol de direitos individuais (artigos 2º ao 28) e coletivos (artigos 32 ao 70) é complementado pela previsão do direito à insurreição, com o objetivo de restabelecer a ordem constitucional violada por transgressão das normas sobre forma de governo ou sobre o sistema político estabelecido, ou ainda, por graves violações dos direitos consagrados pela Constituição³⁴⁸. A preocupação com o histórico de tentativas autoritárias de perpetuação no poder de lideranças políticas ensejou a afirmação da insurreição como obrigação no caso de eventual frustração da alternância no exercício da Presidência da República (artigo 88). O alinhamento com o direito internacional se materializa pelo reconhecimento dogmático de que diante de conflito entre lei e tratado vigente, prevalece o segundo (artigo 144).

O desenho institucional da república representativa (artigo 85), fundada na soberania popular (artigos 83 e 86), é definido pela separação clássica de poderes: Legislativo (Assembleia Legislativa, unicameral³⁴⁹), Executivo (Presidente da República³⁵⁰) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁵¹), sendo o Ministério Público instituição de controle das garantias constitucionais composto por três principais pilares: o Fiscal Geral da República, o Procurador Geral da República e o Procurador para a Defesa dos Direitos Humanos (artigo 191). Os direitos políticos foram reconhecidos a todos os maiores de 18 anos (artigo 71), e a competência de fiscalização do procedimentos eleitorais atribuída ao Tribunal Supremo Eleitoral, composto por cinco magistrados escolhidos indiretamente pelo parlamento (artigo 208).

A ausência de controles exógenos (artigos 236, 237 e 239) soma-se a outros importantes caracteres conservadores na experiência constitucional salvadorenha,

³⁴⁸ Art. 87. Se reconoce el derecho del pueblo a la insurrección, para el solo objeto de restablecer el orden constitucional alterado por la transgresión de las normas relativas a la forma de gobierno o al sistema político establecidos, o por graves violaciones a los derechos consagrados en esta Constitución. El ejercicio de este derecho no producirá la abrogación ni la reforma de esta Constitución, y se limitará a separar en cuanto sea necesario a los funcionarios transgresores, reemplazándolos de manera transitoria hasta que sean sustituidos en la forma establecida por esta Constitución. Las atribuciones y competencias que corresponden a los órganos fundamentales establecidos por esta Constitución, no podrán ser ejercidos en ningún caso por una misma persona o por una sola institución.

³⁴⁹ Eleição direta, mandato de 3 anos (artigo 124).

³⁵⁰ Eleição direta, mandato de 5 anos, vedada a reeleição (artigo 154).

³⁵¹ Eleição indireta pelo parlamento (artigo 131, "19"), mandato de 9 anos, permitida a recondução (artigo 186).

tais como a afirmação do regime de exceção com a possibilidade de suspensão das garantias constitucionais (artigo 29), o não reconhecimento da legitimidade de iniciativa popular no processo legislativo ordinário e no procedimento formal de reforma da Constituição (artigo 248). Saliente-se que a vigência da Constituição de 1983 não apresentou impacto na realidade social de conflito armado, que só teria desfecho com a assinatura do acordo de paz intermediado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em janeiro de 1992³⁵².

A Junta militar que assumiu a administração do Estado guatemalteco em março de 1982 – composta pelos generais Horacio Maldonado Shaad, Efraín Ríos Montt e pelo coronel Francisco Luís Gordillo – revogou a Constituição vigente e decretou estado de emergência³⁵³. A ascensão desta Junta militar provocou uma reavaliação do papel do Exército no Estado, de tal forma que uma nova concepção de segurança nacional passou a ganhar espaço, no sentido da necessidade de se pelear um guerra em todas as frentes: militar, política, e, sobretudo, social e econômica³⁵⁴. Após o golpe e a reavaliação estratégica mencionados, entretanto, os massacres se tornaram simultaneamente mais precisos e mais horrendos. O retorno ao governo constitucional e às eleições periódicas se deu em meio a esse conturbado cenário de graves violações de direitos humanos e de ameaças de novas quebras institucionais. A transição para a democracia – processo marcado pelo chamamento de uma assembleia constituinte em 1985 – foi, na verdade, a continuação da estratégia de contra insurgência do Exército de impor a estabilidade nacional por meio de um retorno restrito ao constitucionalismo – o qual, por sua vez, institucionalizou e ajudou a dissimular o poder exercido pelos militares³⁵⁵.

A Constituição da Guatemala de 1985 impõe como dever do Estado a garantia da vida, da liberdade, da justiça, da segurança, da paz e do desenvolvimento integral de todos os habitantes da República (artigo 2º). A institucionalização constitucional da resistência complementa a ampla lista de direitos individuais (artigos 3 ao 44) e sociais (artigos 47 ao 117), com o fim de

³⁵² MINISTERIO DE EDUCACION. **Historia: El Salvador...** Op.cit., p.233.

³⁵³ GRANDIN, Greg. **A revolução guatemalteca...** Op.cit., p.101.

³⁵⁴ Ibidem, p.102.

³⁵⁵ Ibidem, p.122.

preservar os direitos e as garantias consagrados pela Constituição³⁵⁶. Importante destacar a preocupação com o meio ambiente apresentada pela dogmática constitucional guatemalteca, que implicou na declaração do reflorestamento do país e da preservação dos bosques como uma urgência nacional (artigo 126). O compromisso com a proteção dos direitos humanos e com o fortalecimento dos processos democráticos fora reconhecido pelo texto constitucional em análise (artigo 149).

O exercício da cidadania é concedido aos maiores de 18 anos (artigo 147), e a soberania popular desenhada como limite ao funcionamento do poder público (artigo 152). A separação de poderes em Legislativo (Congresso da República, unicameral³⁵⁷), Executivo (Presidente da República³⁵⁸), e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁵⁹) é complementada com a inserção do Ministério Público como instituição auxiliar da administração pública e dos tribunais com funções autônomas, cujo fim principal seria velar pelo estrito cumprimento das leis na Guatemala (artigo 251), e do Procurador de Direitos Humanos como órgão de defesa dos direitos humanos garantidos pela norma constitucional (artigo 274). A viabilização da limitação de direitos e garantias fundamentais por meio de decreto do Presidente da República (artigo 138), o conjunto de controles endógenos (artigo 165, “h”; 167; 206; 258) e a ausência de legitimidade dos cidadãos para proposição de projetos de leis (artigo 174) delimitam o viés conservador da experiência constitucional guatemalteca. Cabe registrar, ainda, que em matéria de reforma da Constituição, há a previsão da possibilidade de propostas de iniciativa popular serem dirigidas ao Congresso, quando assinada por, no mínimo, cinco mil cidadãos (artigo 277)³⁶⁰.

Em maio de 1954, o comandante das Forças Armadas paraguaias, Alfredo Stroessner, deflagrou um golpe militar que derrubou o então Presidente da

³⁵⁶ Artículo 45. La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia del Pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.

³⁵⁷ Eleição direta, mandato de 4 anos (artigo 157).

³⁵⁸ Eleição direta, mandato improrrogável de 4 anos (artigo 184).

³⁵⁹ Eleição indireta pelo Congresso, mandato de 5 anos, permitida a recondução (artigo 215).

³⁶⁰ Sublinhe-se que a Constituição guatemalteca de 1985 distingue dois tipos de reformas: as que tenham por objeto o conteúdo do Capítulo I do Título II (isto é, direitos individuais), ocasião em que será necessário convocar uma Assembleia Nacional Constituinte; e as que tenham por objeto o conteúdo das demais disposições constitucionais, quando o próprio Congresso ordinário deliberará e, ao final, submeterá a reforma a referendo popular (artigos 278 a 280).

República Federico Chaves e instaurou um regime ditatorial que se perpetuaria até 1989. A emergência do regime de Stroessner foi favorecida pelos problemas estruturais – embates internos à estrutura social, que fez crescer o protagonismo político das Forças Armadas no século XX – e, também, conjunturais – mais diretamente a crise aberta dentro do próprio Partido Colorado, do Presidente deposto Federico Chaves³⁶¹. A violência da repressão praticada pelo governo ditatorial em todos os âmbitos de atuação da oposição refletiu no fechamento do sistema político, cuja participação esteve condicionada ao controle exercido pelo regime autoritário.

A impossibilidade de participação da oposição pelas vias da institucionalidade ensejou a criação de frentes armadas de resistência à administração Stroessner: o Movimento 14 de Maio, a Frente Unida de Libertação Nacional, na década de 1960, e a Organização Primeiro de Março em 1970. O fato é que, mesmo representando um tensionamento na estrutura de poder, a guerrilha armada não apresentou condições de forçar mudanças efetivas na configuração do Estado autoritário. A abertura do regime em 1987 ocorreu em meio à pressão internacional, diante da qual Stroessner decidiu levantar o estado de sítio e permitir a volta dos exilados políticos³⁶². A pressão internacional, a crise econômica e a crescente divergência dentro das alas militares a respeito das perspectivas da abertura política geraram importante instabilidade política que resultou em um golpe de Estado em 1989, liderado pelo general Andrés Rodríguez. Na agenda da transição pós-1989 o chamamento de uma assembleia constituinte desempenhou papel fundamental na retomada do Estado de Direito.

A Constituição do Paraguai de 1992 principia com a afirmação da democracia representativa, participativa e pluralista enquanto sistema de governo, embasado no reconhecimento da dignidade humana (artigo 1º). O texto constitucional paraguaio consagra um extenso rol de direitos individuais (artigos 4º ao 48), sociais (artigo 49 ao 100) e econômicos (artigos 107 ao 113). A promoção da pequena e da média empresa agrícola e a participação dos sujeitos da reforma agrária no respectivo processo, bem como a promoção de organizações camponesas que defendam seus

³⁶¹ GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.p.55.

³⁶² Ibidem, p.109.

interesses econômicos, sociais e culturais são algumas das principais bases de sustentação da política de reforma agrária e desenvolvimento rural concatenada pela norma constitucional (artigo 115). As garantias constitucionais de inconstitucionalidade, de *habeas corpus*, de amparo e de *habeas data* também encontram respaldo na diretriz normativa paraguaia em tela (artigos 132 ao 135). A resistência contra a usurpação do poder político é considerada legítima (artigo 138³⁶³).

O exercício dos direitos políticos é conferido a todos os paraguaios maiores de 18 anos (artigo 120) – que para além do voto universal, livre, direto, igual e secreto (artigo 118), também têm reconhecido direito à iniciativa para propor projetos de lei ao parlamento (artigo 123) e de participarem livremente das atividades partidárias (artigo 125). A soberania popular tem como canal de expressão o sufrágio (artigo 3º) por meio do qual se instituem as instâncias de representação. A separação clássica de poderes – Legislativo (bicameral, Câmara de Deputados e Senado³⁶⁴), Executivo (Presidente da República³⁶⁵) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça) – é complementada com a inclusão (i) do Ministério Público enquanto instituição de defesa dos direitos e garantias constitucionais (artigo 268), e do (ii) do Defensor do Povo como comissionado parlamentar cujas funções são a defesa dos direitos humanos, a canalização dos reclamos populares e a garantia dos interesses comunitários (artigo 276). Em que pese haja o reconhecimento da legitimidade da iniciativa popular no processo legislativo ordinário (artigo 203) e de reforma constitucional (artigo 289), o texto paraguaio de 1992 mantém um sistema de controles endógenos (artigos 194, 225, 253, 261) e institucionaliza o estado de exceção (artigo 288).

³⁶³ Artículo 138. Se autoriza a los ciudadanos a resistir a dichos usurpadores, por todos los medios a su alcance. En la hipótesis de que esa persona o grupo de personas, invocando cualquier principio o representación contraria a esta constitución, detenten el poder público, sus actos se declaren nulos y sin ningún valor, no vinculantes y, por lo mismo, el pueblo en ejercicio de su derecho de resistencia a la opresión, queda dispensado de su cumplimiento. Los estados extranjeros que, por cualquier circunstancia, se relacionen con tales usurpadores no podrán invocar ningún pacto, tratado ni acuerdo suscrito o autorizado por el gobierno usurpador, para exigirlo posteriormente como obligación o compromiso de la República del Paraguay.

³⁶⁴ Para ambas as casas: eleição direta, mandato de 5 anos (artigo 187). Uma peculiaridade do texto constitucional paraguaio é o reconhecimento da condição de “senador vitalício” aos ex-Presidentes da República eleitos democraticamente (e desde que não tenham sofrido juízo político), nos termos do artigo 189.

³⁶⁵ Eleição direta, mandato improrrogável de 5 anos (artigo 229 e 230).

Finalmente, importa destacar o desenho institucional elaborado pela reforma constitucional argentina de 1994, que reformulou os aportes da Constituição de 1853. Fruto da aliança entre liberais e conservadores argentinos, o texto constitucional de 1853 se projetou no horizonte institucional após a derrocada do regime de Rosas, com a forte influência da “Geração de 37”, e passou por importantes reformas em 1860, 1898 e 1949. Em 1957 e em 1972 movimentos armados ditatoriais também impuseram distintas alterações à Constituição de 1853. Desse modo, o processo de reforma constitucional levado a cabo em 1994 na argentina responde às modificações no cenário político-social ocasionadas pela redemocratização do país a partir de 1983.

À manutenção de estruturas da constituição de 1853 e suas reformas até a década de 1950 tais como a república representativa (artigo 1º), a federação (artigo 3º), a garantia de direitos individuais e sociais (artigos 14 ao 22), somam-se – em 1994 – novos direitos e garantias, dentre os quais vale ressaltar: o direito de resistência contra aqueles que executem atos de força contra a ordem institucional e o sistema democrático (artigo 36), o direito ao meio ambiente equilibrado (artigo 41) e o direito do consumidor à proteção na relação de consumo (artigo 42). Como marca da reforma de 1994 está o reconhecimento de hierarquia constitucional aos seguintes tratados internacionais sobre direitos humanos (artigo 75, “22”): a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e seu Protocolo Facultativo, a Convenção sobre a Prevenção e a Sanção do Delito de Genocídio, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção sobre os Direitos das Crianças.

Na parte orgânica da Constituição reformada em 1994 há a separação dos poderes em Legislativo (bicameral, Câmara de Deputados³⁶⁶ e Senado³⁶⁷), Executivo (Presidente da República³⁶⁸) e Judiciário (Corte Suprema de Justiça³⁶⁹),

³⁶⁶ Eleição direta (artigo 45), mandato de 4 anos, permitida a reeleição (artigo 50).

³⁶⁷ Eleição direta (artigo 54), mandato de 6 anos, permitida a reeleição (artigo 55).

³⁶⁸ Eleição direta, mandato de 4 anos, permitida uma única recondução imediata (artigo 90).

com a afirmação da soberania popular por meio do pleno gozo dos direitos políticos a todos os nacionais, sem distinção de sexo (artigo 37). É reconhecida a legitimidade da iniciativa popular no processo legislativo ordinário³⁷⁰ (artigo 39), a possibilidade de submissão de determinado ato normativo à consulta popular - a critério da Câmara dos Deputados (artigo 40), o Defensor do Povo como instituição de defesa dos direitos humanos (artigo 86) e o Ministério público como defensor da legalidade e dos interesses gerais da sociedade (artigo 120). Como permanências conservadoras, é possível identificar o sistema de controles endógenos (artigos 53, 59, 60, 100, 115) e a institucionalização do regime de exceção, por meio do estado de sítio (artigo 23).

3.3 O lugar da resistência no paradigma institucional dominante

Uma aproximação com as experiências constitucionais latino-americanas que institucionalizaram a resistência permite-nos vislumbrar um padrão de institucionalização que coopta o potencial do agir resistente. A resistência é reconhecida como “direito” ao mesmo tempo em que a esfera da política é restringida de forma direta – com a adoção de critérios econômicos para concessão do exercício da cidadania, por exemplo – ou por via indireta, mediante a instituição de repúblicas representativas cujos desenhos orgânicos impedem a participação popular direta e priorizam a implementação de controles endógenos sobre os agentes do Estado que conduzem os processos de tomada de decisão política da comunidade.

A partir do levantamento realizado pelo presente estudo, é possível identificar quatro principais sub padrões de institucionalização constitucional da resistência delimitados pelo cotejo de dois critério essenciais: *i.* o reconhecimento (ou a negação) do sufrágio universal como instrumento de acesso à esfera política da comunidade e, *ii.* a consagração de um conceito abrangente (ou limitado) de ação

³⁶⁹ Eleição indireta (artigo 99, “4”), mandato indeterminado – até que “dure sua boa conduta” (artigo 110).

³⁷⁰ Ficando expressamente excluída a possibilidade de iniciativa popular nos seguintes casos: reforma constitucional, tratados internacionais, tributos, receita e matéria penal (artigo 39).

resistente. Por sufrágio universal entende-se a viabilização da participação de todas as pessoas nos processos eleitorais promovidos pela comunidade, sem restrição de sexo, condição econômica, grau de instrução ou qualquer outro critério discriminatório de exclusão. Partindo do pressuposto de que sufrágio é o direito público subjetivo de natureza política pelo qual a pessoa pode eleger, ser eleita e participar da organização e atividade do poder estatal³⁷¹, é inegável a sua relação com o exercício político da resistência enquanto mecanismo de autogoverno. O enquadramento das experiências constitucionais latino-americanas nesses quatro sub padrões pode ser visualizado no quadro 2.

Quadro 2 – Os sub padrões de institucionalização constitucional da resistência

Sub Padrões	Constituições
<p><i>1º Sub padrão:</i></p> <p>Sufrágio restrito com conceito limitado de resistência</p>	Haiti (1843, 1846 e 1867) e El Salvador (1886 e 1945)
<p><i>2º Sub padrão:</i></p> <p>Sufrágio restrito com conceito abrangente de resistência</p>	Venezuela (1811), México (1814, 1857 e 1917*), Costa Rica (1825 e 1844) e Guatemala (1945, 1956 e 1965).
<p><i>3º Sub padrão:</i></p> <p>Sufrágio Universal com conceito limitado de resistência</p>	El Salvador (1950, 1962 e 1983), Honduras (1957)
<p><i>4º Sub padrão:</i></p> <p>Sufrágio Universal com conceito abrangente de resistência</p>	Cuba (1940 e 1959), Peru (1979 e 1993), Honduras (1982), Guatemala (1985), Paraguai (1992) e Argentina (1994).

³⁷¹ FAYT, Carlos S. **Sufragio y representación política**. Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1963.p.21.

* A Constituição mexicana de 1917 segue vigente com inúmeras reformas, dentre as quais se destaca a adoção do sufrágio universal em 1953, a partir da qual a experiência constitucional passaria a integrar o sub padrão 4.

O primeiro sub padrão verificado pelo presente estudo combina uma engenharia constitucional fechada à participação popular por meio da restrição do sufrágio com um conceito limitado de resistência, isto é, que de antemão define quais atos poderão ser reconhecidos como resistência legítima diante de certos contextos específicos. Os exemplos haitiano e salvadorenho são bastante elucidativos quando se pensa em um conceito limitado de direito de resistência: enquanto o primeiro legitima a resistência apenas diante de violência estatal no cumprimento de mandados de prisão, o segundo reconhece a legitimidade do agir resistente que tenha como foco o afastamento do governante nos casos necessários – ocasiões em que a alternância de poder seja violada, por exemplo. Tal combinação (sufrágio restrito com resistência limitada) é aquela que aprisiona em maior grau a resistência, retirando-lhe o seu potencial – pois neste caso tem-se o estabelecimento de um grupo social limitado (sufrágio restrito) legitimado a agir politicamente (e a resistir, portanto) e a predeterminação de quais situações (em concreto) ensejam resistência legítima.

O segundo sub padrão mescla um desenho institucional igualmente fechado à participação popular – dada as restrições de variadas ordens impostas ao exercício do sufrágio – com um conceito abrangente de resistência. Como se pode perceber, em comparação com o sub padrão anterior, este apresenta maior potencial de conferir ao agir resistente dinâmica e capacidade de inovação no âmbito do ordenamento político-jurídico da comunidade, dada a amplitude reconhecida à resistência legítima – traduzida como direito contra a opressão (como nas experiências costarriquenhas), como instrumento de proteção dos direitos individuais constitucionalmente assegurados (tal como expressamente consignado nos textos guatemaltecos) ou, ainda, como ferramenta de modificação do governo com o fim de orientá-lo à busca do bem público e da felicidade comum (como constante nas experiências venezuelana e mexicanas). Evidentemente que tal amplitude encontra no sufrágio restrito um obstáculo estrutural que fragiliza a potência emancipadora da ação de resistência.

O arranjo institucional de sufrágio universal com delimitação dogmática restrita do conceito de resistência marca o terceiro sub padrão percebido pelo presente estudo. A ausência de critérios discriminatórios – que historicamente representaram cláusulas de barreira à participação popular nos processos de tomada de decisão política – reduz significativamente a sua capacidade emancipadora ao ser combinada com um modelo de institucionalização que faz uma limitação prévia do que pode vir a ser aceito como resistência legítima. Os casos centro-americanos de El Salvador e Honduras ilustram de maneira bastante clara essa restrição conceitual: enquanto no primeiro a insurreição é reconhecida como legítima somente para afastar o governante que violasse a regra republicana de rotatividade do poder (com a expressa proibição de produção de outros efeitos, tal como a ab-rogação de leis), no segundo – ainda mais restritivo – a resistência é aceita como legítima exclusivamente para defender a alternatividade do exercício da Presidência da República.

Finalmente, o quarto sub padrão identificado materializa-se na estrutura dogmática com o maior potencial de representar instrumento de emancipação político social se comparada com as demais, em razão da maior abertura do campo político – concretizada pelo sufrágio universal – e pela inclusão de um conceito abrangente de resistência. Nessa perspectiva, embora contemplada como um “direito”, a resistência deixa de ser delimitada de forma estanque, como se o constituinte tivesse escolhido não se amarrar a um rol taxativo de possibilidades circunstanciais contra as quais poderia insurgir-se legitimamente. O agir resistente é afirmado como legítimo, dessa forma, a partir da percepção de contextos abstratos valorados negativamente contra os quais se busca precaver, tais como violações de direitos individuais constitucionalmente assegurados (Cuba e Guatemala), atos de exceção que atentem contra a ordem constitucional e o sistema democrático (Argentina) e medidas de usurpação do poder (Honduras, Paraguai e Peru).

A realidade dos países latino-americanos que institucionalizaram a resistência como “direito” em suas Constituições nos últimos dois séculos revela que tal ferramenta não foi efetiva na função de conferir poder ao povo, funcionando mais como “cláusula adormecida” dos textos constitucionais. Aliás, conforme demonstrado na seção anterior, em alguns contextos a previsão do direito de resistência foi inserida em sistemas políticos fechados, elaborados desde a

perspectiva conservadora de que as massas devem ser excluídas dos processos de tomada de decisão política. As premissas construídas no primeiro capítulo do presente trabalho auxiliam na compreensão do fenômeno de cooptação da potência constituinte do agir resistente pelas estruturas do sistema representativo. Invariavelmente, a engenharia constitucional dos Estados latino-americanos estudados no presente capítulo adere a engrenagens de controle horizontal sobre o poder político – cabendo ao povo exclusivamente manifestações periódicas temporalmente bastante espaçadas sobre as questões políticas da comunidade, mediante o voto.

No final do século XX e início do século XXI, entretanto, rupturas significativas nas concepções político-institucionais instituídas em três países latino-americanos – Venezuela, Equador e Bolívia – fazem emergir no horizonte político da região um novo modelo constitucional que promete radicalizar o processo de democratização das instituições do Estado, movimento que acena para a necessidade de criar formas de participação política direta do povo, isto é, na linguagem adotada pelo presente estudo, formas de resistência. Assim, o terceiro capítulo do presente trabalho se debruçará sobre o processo de formação dessas três experiências constitucionais mais recentes com o fim de identificar a promessa de ruptura contida nelas para, em seguida, avaliar o potencial dessas novas engenharias constitucionais no sentido de conferir instrumentos efetivos de resistência que resgatem a soberania popular dos discursos retóricos para a prática política dessas comunidades.

4 O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO COMO PROMESSA DE RUPTURA: LIMITES E PERSPECTIVAS

4.1 A promessa de ruptura: delimitando o “novo” constitucionalismo na América Latina.

O movimento político de questionamento das estruturas do Estado que emergiu na América Latina em meados de 1990 propôs o rompimento com a institucionalidade liberal conservadora hegemônica no constitucionalismo latino-americano nos séculos XIX e XX. De um modo geral, a emergência de atores sociais marginalizados pelos processos políticos eminentemente elitistas ocorreu em contextos nos quais o projeto neoliberal – implementado no final da década de 1980 e intensificado na década de 1990 – acenava para o acirramento das desigualdades sociais e da exclusão política, na medida em que direitos sociais e políticos perdiam efetividade em detrimento dos direitos patrimoniais³⁷². Nesse processo, como refluxo dessa política neoliberal de desregulamentação da economia e da privatização, inclusive de serviços essenciais, em vários países ascenderam governos populares com a pauta de enfrentamento da desigualdade socioeconômica e de ampliação da participação política³⁷³.

A ascensão desses governos populares vai oportunizar um amplo debate a respeito da institucionalidade arcaica e excludente dos Estados latino-americanos, e em três deles (Venezuela, Equador e Bolívia) o resultado será a redefinição constitucional do exercício dos poderes políticos. Esclareça-se que o presente estudo não inclui as constituições do Brasil (1988), da Colômbia (1991), do Paraguai (1992) e do Peru (1993) nessa categoria do “novo” constitucionalismo latino-americano por entender que, embora tenham preparado o terreno dos debates constitucionais para a promessa de ruptura que estaria no “por vir”, elas mesmas não apresentam as características dogmáticas, institucionais e – sobretudo – fundacionais que marcam o mais recente – e revolucionário – desenho constitucional conhecido na América Latina.

³⁷² BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.p.75

³⁷³ PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latino-americano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década**. 2009. p.1-18. Disponível em: www.rebellion.org/docs/96201.pdf. Acesso em 12 nov. 2017. p.8.

Importa registrar, de igual modo, que também a nomenclatura desse movimento que estamos admitindo simplesmente como “novo constitucionalismo latino americano”³⁷⁴ não é consenso entre os autores da região que se propuseram a estudá-lo. Dentre as principais denominações, destacam-se “constitucionalismo mestiço”³⁷⁵, “constitucionalismo andino”³⁷⁶, “neoconstitucionalismo transformador”³⁷⁷, “constitucionalismo do sul”³⁷⁸, “constitucionalismo pluralista”³⁷⁹, “constitucionalismo experimental” ou “transformador”³⁸⁰, “novo constitucionalismo indo-afro-latino-americano”³⁸¹, “constitucionalismo intercultural”³⁸², “constitucionalismo indígena”³⁸³, “constitucionalismo plurinacional comunitário”³⁸⁴, “novo constitucionalismo indigenista”³⁸⁵, “constitucionalismo da diversidade”³⁸⁶, “constitucionalismo

³⁷⁴ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n.48, p.307-328, 2011.

³⁷⁵ BALDI, César Augusto. **Direito constitucional e constitucionalismo interno**. 2009. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/constitucionalismocolonial.pdf. Acesso em 12 nov.2017.

³⁷⁶ WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2011. p.143-155.

³⁷⁷ ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la constitución de 2008**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2011.

³⁷⁸ PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo...** Op.cit.

³⁷⁹ YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.) **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 139-184.

³⁸⁰ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur**. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, 2010.

³⁸¹ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O novo constitucionalismo indo-afro-latinoamericano. In: **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.26, jul./dez., 2010.

³⁸² WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo... Op.cit.

³⁸³ CLAVERO, Bartolomé. **Derecho indígena y constitucionalismo en América Latina**. 2014. Disponível em: <http://www.elcorreo.eu.org/Derecho-Indigena-y-Constitucionalismo-en-Latinoamerica?lang=fr>. Acesso em 12 nov. 2017.

³⁸⁴ CHIVI VARGAS, Idón Moisés. Os caminhos da descolonização na América Latina: os povos indígenas e o igualitarismo jurisdicional na Bolívia. In: VERDUM, Ricardo (org.) **Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009. p.151-166.

³⁸⁵ RAMÍREZ, Silvina. Sete problemas do novo constitucionalismo. In: VERDUM, Ricardo (org.) **Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009. p.213-235.

³⁸⁶ UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes em América Latina: tendencias y desafíos. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.) **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p.109-138.

ecocêntrico³⁸⁷, “novo constitucionalismo social comunitário desde América Latina”³⁸⁸ e “novo constitucionalismo pluralista latino-americano”³⁸⁹.

As divergências quanto à caracterização e à periodização – algumas inclusive de cunho epistemológico³⁹⁰ – são frutos de diferentes abordagens teóricas a partir de perspectivas ideológicas que, em nossa opinião, podem se complementar. A principal crítica sobre a construção teórica elaborada por Martínez Dalmau e Viciano Pastor acerca do “novo constitucionalismo latino-americano” recai sobre a suposta ausência de realce da concepção pluralista desse novo movimento, razão pela qual os autores foram acusados de secundarizar as contribuições transformadoras do constitucionalismo equatoriano e boliviano para a teoria da Constituição, notadamente em relação à interculturalidade e à plurinacionalidade – resposta indígena a um constitucionalismo eurocentrado³⁹¹.

Embora não estejamos convencidos de que a crítica mencionada esteja com o acento no devido lugar, julgamos ser possível conjugar os modelos teóricos de análise para aperfeiçoar a abordagem do fenômeno do recente constitucionalismo latino-americano. Desse modo, assim como Pedro Brandão³⁹², partiremos da observação das constituições da Venezuela (1999), do Equador (2008) e da Bolívia (2009) com o auxílio das contribuições de Martínez Dalmau e de Viciano Pastor somadas à articulação teórica elaborada por Raquel Yrigoién Fajardo, que enfatiza a refundação desses Estados a partir da intensa participação dos povos originários na dinâmica do novo paradigma institucional. A imprescindibilidade da aproximação dos modelos teóricos em exame decorre da complexidade desse movimento sociopolítico e cultural visualizado na América Latina no começo do século XXI que

³⁸⁷ MORAES, Germana de Oliveira; FREITAS, Raquel Coelho. O novo constitucionalismo latino-americano e o giro ecocêntrico da Constituição do Equador de 2008: os direitos de Pachamama e o bem-viver (Sumak Kawsay). In: WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (Coords.) **Constitucionalismo latino-americano: tendências constemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013.p.103-214.

³⁸⁸ RAMOS MAMANI, Juan. Nuevo constitucionalismo social comunitário desde América Latina. In: MORAIS, José Bolzan de; BARROS, Flaviane de Magalhães (Coords.). **Novo constitucionalismo latino-americano: o debate sobre novos sistemas de justiça, ativismo judicial e formação de juízes**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.p.2-17.

³⁸⁹ BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista...** Op.cit.

³⁹⁰ BALDI, Cesar Augusto. **Novo constitucionalismo latino-americano**. 2011. Disponível em: <http://www.estadodedireito.com.br/2011/11/08/novo-constitucionalismo-latinoamericano/>. Acesso em 13 nov.2017.

³⁹¹ BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista...** Op.cit., p.35.

³⁹² Ibidem, p.35.

trouxe à tona a insuficiência da institucionalidade hegemônica para o atendimento da soberania popular.

Em que pese o movimento denominado como “novo constitucionalismo latino-americano” seja bastante recente, é possível perceber algumas características formais e materiais que identificam as experiências constitucionais venezuelana, equatoriana e boliviana. Matínez Dalmau e Viciano Pastor³⁹³ destacam a originalidade, a amplitude, a complexidade e a rigidez como as principais características formais, e, a intensificação da participação popular no âmbito das decisões políticas como traço material que sobressai nesse novo paradigma constitucional na América Latina. O traço material comum às três experiências constitucionais avaliadas no presente capítulo decorre da dinâmica estabelecida durante os respectivos processos constituintes, nos quais houve ampla participação de setores sociais historicamente excluídos do espaço público latino-americano.

Diante da constatação de que as estruturas institucionais hegemônicas na América Latina não respondem às reivindicações da comunidade política, o novo constitucionalismo propôs a construção de outra institucionalidade – apartada de modelos preconcebidos, de orientação liberal-conservadora. Essa capacidade inovadora (originalidade) dos textos constitucionais que emergem no contexto do novo constitucionalismo latino-americano está diretamente associada à pretensão de transformação que lhes é inerente. Na prática, a originalidade dessas Constituições representa uma alteração de enfoque na construção institucional: em vez do interesse em copiar ou transplantar desenhos estatais estrangeiros (como se verificou nos séculos XIX e XX na região latino-americana), prevaleceu a preocupação em responder adequadamente à dinâmica de tensão das forças políticas em interação em cada contexto local. A superação da tradicional divisão tripartite dos poderes pela Constituição venezuelana de 1999, a criação do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social pela Constituição equatoriana de 2008 e a fundação do Estado Plurinacional pela Constituição boliviana de 2009 ilustram bem esse traço de originalidade que marca o novo constitucionalismo latino-americano.

³⁹³ Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: CORTE CONSTITUCIONAL DO EQUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. **El nuevo Constitucionalismo latinoamericano**. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p. 9-44

Conforme se demonstrará no presente capítulo, as constituições resultantes desse movimento são bastante extensas: a venezuelana conta com 350 artigos, a equatoriana com 444 e a boliviana com 411. A amplitude desses textos constitucionais, é preciso sublinhar, não é apenas uma herança da tradição que emergiu na América Latina após a derrocada dos regimes ditatoriais a partir da década de 1980. A articulação de extensas Constituições, no âmbito do novo constitucionalismo latino-americano, corresponde em grande medida à preocupação de superar a falta de uma verdadeira relação entre vontade constituinte e poder constituído. Dessa maneira, consta-se que a amplitude desses textos constitucionais é reflexo da necessidade do poder constituinte de expressar claramente a sua vontade e de estabelecer mecanismos de reativação de sua potência, o que tecnicamente resulta em uma maior quantidade de dispositivos, cuja existência busca limitar as possibilidades dos poderes constituídos de aplicarem (a até mesmo reformarem) o texto constitucional em sentido contrário à vontade constituinte.

De igual modo, marca a formalidade constitucional desses países a capacidade de conjugação de elementos tecnicamente complexos com uma linguagem acessível, que destoa dos códigos rebuscados entrincheirados tanto no constitucionalismo de fusão, do século XIX, quanto no constitucionalismo social, do século XX. A engenharia institucional complexa – com traços de democracia representativa, participativa e intercultural – é delimitada a partir de uma simplicidade linguística cuja essência é a vontade de transcender o constitucionalismo de elites para um constitucionalismo popular³⁹⁴. A retirada de expressões em latim e a inclusão de princípios e terminologias de cosmovisões dos povos originários nesses textos constitucionais revelam a disposição do novo paradigma em romper com os padrões jurídicos importados de outras realidades sociais (não raramente tão diferentes do contexto latino-americano).

Finalmente, a rigidez nos é apresentada como o último aspecto formal marcante do novo constitucionalismo latino-americano. Na busca de dar efetividade ao princípio da soberania popular, as constituições resguardaram o poder de reforma de seus dispositivos para a instância constituinte, negando às instâncias constituídas tal possibilidade. Nesse sentido, verificou-se a eliminação de uma das questões mais controvertidas na teoria constitucional, relacionada com a existência

³⁹⁴ Ibidem, p.32.

de um “poder constituinte-constituído” ou “poder constituinte derivado” – responsável pelas reformas do texto constitucional. A rigor, a rigidez desses textos constitucionais não tem como alvo a sua durabilidade, mas a reafirmação da ruptura com o modelo constitucional anterior, no sentido da deferência às decisões políticas expressadas pelo povo enquanto poder constituinte e da vedação da reforma dos pactos constitucionais pelas instâncias constituídas – tais como o Parlamento e as Cortes Constitucionais.

A característica denominada de material demarca a promessa de ruptura idealizada pelo novo constitucionalismo latino-americano, no sentido do reconhecimento de instrumentos que recomponham a relação perdida (ou nunca encontrada) entre soberania popular e governo³⁹⁵. A intensificação da participação do povo nos processos políticos é o caminho encontrado para legitimar os novos paradigmas institucionais, com especial destaque à adoção de um sistema de controles exógenos (ou verticais) sobre o funcionamento dos poderes constituídos. A indispensabilidade da inclusão política de setores sociais marginalizados dos espaços públicos impôs uma mirada decolonial sobre a fundação institucional, o que trouxe para o centro do debate os limites do projeto monocultural pretensamente democrático importado da Europa e dos Estados Unidos para a América Latina em meados do século XIX.

É preciso registrar que essa transformação das bases materiais da Constituição, entretanto, não isentou a nova engenharia institucional de traços marcantes do constitucionalismo regional anterior. Nesse sentido, o compromisso constitucional de promover a participação popular por meio de ferramentas de intervenção direta não questiona a essência do sistema de democracia representativa, amplamente reconhecida nas constituições da Venezuela, do Equador e da Bolívia. É precisamente pelo fato de os desenhos institucionais desses países mesclarem instrumentos de democracia participativa e controle popular com sistemas de representação política que tais experiências constitucionais ensejam especial atenção. Em última análise, o quadro institucional elaborado a partir do novo constitucionalismo latino-americano aponta para uma leitura majoritária do Estado de Direito com proteção dos direitos das minorias – isto é – para uma

³⁹⁵ Ibidem, p.34.

combinação de controles endógenos e exógenos que prioriza a afirmação da soberania popular.

Embora a Constituição colombiana de 1991 já expresse alguns traços importantes do novo constitucionalismo latino-americano, o fato de seu texto final não ter sido submetido a referendo popular abre espaço para questionamentos a respeito do acerto de sua inclusão nesse processo recente de rearticulação das novas estruturas político-institucionais na América Latina, dada a centralidade da soberania popular nesses momentos constituintes. Por essa razão, e sem negar os avanços dogmáticos e orgânicos da Constituição colombiana de 1991 (vide o reconhecimento da jurisdição indígena e a inserção do referendo revogatório de cargos públicos, por exemplo), o presente estudo toma como experiência inaugural do novo constitucionalismo latino-americano a Constituição venezuelana de 1999 – considerando que o processo constituinte contou com ampla participação popular e que, antes de entrar em vigor, tal constituição foi submetida a referendo. Na próxima seção parte-se para a análise dessa experiência constitucional venezuelana, bem como de outras duas que também são inseridas nesse mesmo movimento: a do Equador, de 2008, e a da Bolívia, de 2009.

4.2 Resistência como expressão da soberania popular nas Constituições: entre limites e perspectivas

No segundo capítulo, demonstramos que os ordenamentos jurídicos que institucionalizaram a resistência como conceito amplo e reconheceram o sufrágio universal (quarto sub padrão apontado no quadro n.2³⁹⁶) estiveram marcados pela carência de instrumentos de participação popular direta. A promessa do novo constitucionalismo latino-americano encampa importante ruptura com esse paradigma institucional que afasta o poder constituinte da rotina cotidiana da prática constitucional. Em outras palavras, o desenho institucional idealizado pelas experiências venezuelana, equatoriana e boliviana é inspirado pelo desafio de

³⁹⁶ Cf. pg. 157 do presente trabalho.

preservar a vontade constituinte após a vigência do texto constitucional³⁹⁷ – afastando-se da tradição dominante de entrega do poder de decisão política exclusivamente às instâncias de representação. Nesse sentido, os instrumentos de participação direta e o sistema de controles exógenos inseridos nesses três textos constitucionais materializam a inovação estrutural objeto de enfoque pelo presente estudo, dado o seu potencial de traduzir institucionalmente a resistência como expressão do exercício da soberania popular.

A abordagem das três experiências constitucionais obedecerá à mesma sequência lógica tendente a facilitar uma mirada comparativa. Em um primeiro momento será brevemente retomada a formação constitucional do país em análise, com o fim de situar o contexto sociopolítico em que a ruptura paradigmática é apresentada em âmbito normativo-constitucional. Na sequência, uma aproximação com o funcionamento das respectivas Assembleias Constituintes e com o texto normativo resultado dos debates ocorridos nessas instâncias deliberativas dá conta de evidenciar o potencial dessas novas engenharias constitucionais, no sentido da institucionalização da resistência por meio do reconhecimento de instrumentos de participação direta da população nos processos de tomada de decisão política. Finalmente, o encerramento da avaliação de cada um dos casos em concreto enfoca os limites desse novo padrão de institucionalidade verificados com base nas análises realizadas nos primeiros dez anos de suas respectivas vigências.

4.2.1 O caso venezuelano (1999):

Conforme visto no capítulo anterior, a Primeira República venezuelana fundada pela Constituição de 1811 não logrou estabilidade política e sucumbiu diante das reações conservadoras já em 1812. A rearticulação da luta venezuelana pela independência sob a liderança de Simón Bolívar definiu um novo contexto político de intensos conflitos com os setores realistas, que viriam a ser

³⁹⁷ VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano.p.9-44 In: CORTE CONSTITUCIONAL DO EQUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. **El nuevo Constitucionalismo latinoamericano**. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010, p.30

definitivamente derrotados militarmente apenas em 1819 – quando a Venezuela passaria a integrar a República da Grande Colômbia (formada por Colômbia, Equador e Venezuela). A dissolução do pacto confederado em 1830 ensejou a ascensão das lideranças locais na condução dos processos políticos. Especificamente no contexto venezuelano, a ruptura com a República da Grande Colômbia foi consolidada com a Constituição de setembro de 1830, que forjou o discurso de legitimidade para o exercício do poder por parte da oligarquia, bem representada pelo primeiro Presidente, o general Jose Antonio Paez.

O constitucionalismo venezuelano do século XIX foi marcado pela estruturação de um sistema institucional conservador, favorecido pela oligarquia tradicional que se manteve à frente do processo político logo após a instauração da república independente da Venezuela. A guerra civil que opôs centralistas e federalistas em meados do século XIX teve como desfecho a vitória dos segundos, consagrada nos princípios que iluminam a Constituição promulgada em 1864. Assim como o processo de independência e de proclamação da república, a institucionalização da forma federativa de estado não importou em mudanças significativas do quadro político, social e econômico na Venezuela, de tal forma que prevaleceu a forte concentração da propriedade territorial agrária, a exploração da mão de obra livre (a partir de 1854)³⁹⁸ em condições precárias para os trabalhadores e o sistema político fechado à participação popular.

A evidência da continuidade do conservadorismo institucional herdado pela República Federativa venezuelana é o cenário autoritário construído pela liderança *caudilla* que emergiu no movimento federalista e assumiu o controle político por vinte anos consecutivos (1870-1890), o general Antonio Guzmán Blanco. Embora trouxesse em seus discursos a defesa de princípios, objetivos e ideias da Federação, Guzmán praticou um centralismo autocrático, “convertendo em mentira o pacto federal”³⁹⁹. Em que pese seja atribuída à autocracia guzmancista a tentativa de modernizar o país – dada a decretação do caráter obrigatório e gratuito da instrução pública, o estabelecimento de um sistema monetário unificado, a

³⁹⁸ “A escravidão continuou juridicamente vigente até 1854, quando foi decretada a sua abolição e o governo pagou indenização aos donos de escravos”. MAZA ZAVALA, D.F. História de meio século na Venezuela.p.233-337. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988. p.235.

³⁹⁹ Ibidem, p.245.

organização da fazenda pública, a fomentação da construção de linhas férreas e o enfrentamento da Igreja Católica na pretensão de secularizar a estrutura estatal – não se verificou mudanças substanciais que atendessem às necessidades das parcelas mais vulneráveis da sociedade venezuelana: a propriedade foi-se concentrando mais nesse período e as condições de trabalho e de vida da massa camponesa não melhoraram⁴⁰⁰.

O levantamento militar que marcou a história da Venezuela no alvorecer do século XX fora reflexo da decadência do “movimento liberal amarelo”⁴⁰¹, vinculado às pautas teoricamente progressistas da federação. As lideranças desse golpe de Estado, de origem andina, denominaram a ação militar de “restauração”, delimitando um conteúdo programático genericamente liberal. Na prática, no entanto, a ruptura propagada limitou-se à rearticulação das posições e cargos (administrativos e militares) mais relevantes na estrutura do Estado, com especial destaque à participação dos andinos – que até então haviam ocupado pouco espaço nos governos. Embora formalmente democrático, o regime político venezuelano vigente nas primeiras décadas do século XX - com os generais Cipriano Castro (1899-1908) e Juan Vicente Gómez (1908-1935) – aproximou-se, na prática, a governos ditatoriais, considerando a adoção de métodos repressivos para aniquilamento da oposição e a supressão efetiva e contínua de direitos e liberdades dos cidadãos.

A exploração de petróleo – que já ocorria de forma primitiva desde 1878 pela Companhia Petrolífera do Táchira⁴⁰² – assume significância na economia venezuelana a partir das primeiras décadas do século XX, quando o governo transferiu as concessões de exploração daquele recurso natural para companhias estrangeiras – sobretudo inglesas, norte-americanas e holandesas. A descoberta da riqueza natural do subsolo venezuelano atraiu os consórcios petrolíferos estrangeiros e acelerou o processo de modificação da economia venezuelana, que a partir de 1926 teve o combustível apresentado como seu principal item de exportação. O impacto desse fato fez-se sentir no florescimento da pequena burguesia nas cidades e do proletariado industrial nos campos petrolíferos. O processo de enriquecimento

⁴⁰⁰ Ibidem, p.247.

⁴⁰¹ “Sob os nomes sucessivos de federalistas, guzmancistas, reivindicadores, reabilitadores ou legalistas, ou sob a denominação comum de liberais amarelos, são sempre os mesmos e formam o grupo dominante e excludente na cena do poder”. VELÁSQUEZ, Ramón J. **La caída del liberalismo amarillo**. Caracas: Ed. Contraloría de la República, 1972. p.VII.

⁴⁰² MAZA ZAVALA, D. F. História de meio século... Op.cit., p.258.

de minorias somado à concentração de privilégios e à entrega incondicional das riquezas ao capital estrangeiro criou um cenário de tensão social, que resultou em protestos e motins contra o governo de Juan Vicente Gómez em 1928. A pauta anti-imperialista e antilatfundista constituiu a primeira célula do Partido Comunista da Venezuela (PCV) em 1931.

A morte de Gómez em 1935 levou o então Ministro da Guerra, general Eleazar López Contreras, à Presidência da República, cargo que ocupou até 1941. A repressão contra o comunismo – entendido pelo regime autoritário como toda ideia ou tentativa de renovação democrática, de elevação do nível de vida dos trabalhadores e de progresso nacional – foi a “carranca de proa”⁴⁰³ do governo López, que combateu todo movimento político que pretendesse ir além de reformas parciais e isoladas. Com o apoio de López, o seu sucessor – general Isaiás Medina Angarita – foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional em 1941. A abertura política promovida por Medina incluiu a concessão de importante grau de autonomia às agremiações partidárias (até mesmo as de orientação comunista), o que ocasionou o apoio da burguesia progressista, de setores consideráveis da pequena burguesia das classes operárias e de camponeses – organizados no Partido Democrático Venezuelano (PDV). A negativa do governo em avançar em reformas da Constituição de 1936 para democratizar os processos eleitorais nacionais – até então indiretos para escolha dos principais cargos do Executivo e do Legislativo – ensejou em outubro de 1945 um golpe civil-militar que propôs uma ruptura com o projeto institucional gomezista – sobretudo a partir do reconhecimento constitucional do sufrágio universal, direto e secreto.

A Junta Revolucionária de Governo convocou uma Assembleia Nacional Constituinte em dezembro de 1946, ocasião em que se efetivaram eleições populares pela primeira vez com caráter universal⁴⁰⁴. A ordem constitucional erigida estabeleceu o voto universal, direto e secreto e um esquema de democracia representativa (sem a previsão de qualquer mecanismo de participação direta ou semidireta da população). O isolamento político do Presidente Rómulo Gallegos (da Ação Democrática), eleito em dezembro de 1947, voltaria a tracionar conflitos com

⁴⁰³ Ibidem, p.281.

⁴⁰⁴ FERNÁNDEZ TORO, Julio César. Limitaciones y desafíos de la nueva institucionalidad constitucional de la democracia. IN: **Provincia**, 2005, pp. 181-247 Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. p.190.

os demais partidos que restaram de fora da divisão dos recursos institucionais (vide a composição do gabinete em sua quase totalidade por militantes do partido Ação Democrática). A “práxis hegemônica” do partido governista provocou um novo golpe militar em novembro de 1948, liderado pelos comandantes militares Carlos Delgado Chalbaud, Marcos Pérez Jiménez e Luis Llovera Páez. Além de suplantar a ordem constitucional democrática de 1947, o golpe de Estado instaurou um novo período de exceção – marcado pela supressão dos direitos políticos e pela repressão brutal dos opositores do regime⁴⁰⁵ – que se estenderia até janeiro de 1958.

A queda do regime ditatorial foi provocada por um golpe de Estado que contou com significativo apoio popular – tratou-se da terceira quebra institucional em menos de 15 anos (1945, 1948 e 1958). O processo de retomada dos princípios normativos elencados na Constituição democrática de 1947 teve reflexo nos trabalhos do Congresso da República instalado em 1959. Reproduzindo as bases democráticas da experiência de 1947, a Constituição de 1961 foi fruto de um consenso maior dos fatores políticos do país, alcançado mediante acordo firmado entre as principais agremiações partidárias: Ação Democrática (AD), União Republicana Democrática (URD) e Comitê de Organização Política Eleitoral Independente (COPEI)⁴⁰⁶. Tal aliança sustentou um equilíbrio das relações operário-patronais que fundamentou o jogo político de poder até o final da década de 1980.

O processo de reconstitucionalização havido a partir de 1961 não teve impacto significativo no enfrentamento da corrupção e da exclusão socioeconômica que acometia grande parcela da sociedade venezuelana. Os programas de austeridade econômica praticados pelos governos de Jaime Lusinchi (1984-1989) e de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) acentuaram a insatisfação popular e debilitaram o consenso político construído na década de 1960. O nível de tensão social alcançara proporções inimagináveis em contextos de medidas econômicas antipopulares – tal como foi o aumento da passagem de transporte metropolitano na cidade de Caracas em 1989, que ensejou o protesto em massa da população com a realização de saqueios generalizados (episódio conhecido como “caracaço”). O protesto foi brutalmente contido pelo governo de Carlos Andrés Pérez, mas anunciou

⁴⁰⁵ MAZA ZAVALA, D.F. História de meio século... Op.cit, p.304.

⁴⁰⁶ FERNÁNDEZ TORO, Júlío Cesar. Limitaciones y desafíos de la... Op.cit., p.192.

a demanda popular por projetos econômicos alternativos ao neoliberal em implementação.

Nesse contexto de crise, a tentativa de golpe civil-militar liderado por Hugo Chávez em 1992 revela a insustentabilidade política do governo Pérez, cuja administração já alcançava elevado grau de oposição tanto na sociedade civil quanto nos setores militares. O quadro de tensão política diretamente relacionada com o desgaste dos partidos dominantes (AD e COPEI) não foi atenuado pelo processo de impeachment que afastou Pérez do governo em 1993, ou pela ascensão de Rafael Caldera para o mandato de 1994-1998. O governo conservador de Caldera indultou os militares que participaram do levante em 1992 e, desse modo, contribuiu para que Hugo Chávez retornasse às articulações do espaço público. Mesmo com manobras na legislação eleitoral, o governo não logrou êxito em afastar Chávez do pleito eleitoral em 1998. Assim, com o apoio da aliança Polo Partidário, conformada pelo partido Movimento Quinta República e por setores da esquerda que haviam dado base à vitória de Caldera em 1994, Chávez venceu as eleições.

O predomínio do controle da oposição no Congresso não implicou em bloqueio institucional capaz de impedir o avanço do projeto de Chávez, que já em fevereiro de 1999 convocou consulta popular questionando a população sobre a criação de uma nova Constituição. A aprovação de 87,7% dos votantes (com significativa margem de abstenção: 62,3%) foi sucedida pelo chamamento da Constituinte que se instalou em agosto do mesmo ano e inaugurou um processo de deliberação democrática com ampla participação de setores sociais marginalizados pelas Constituintes anteriores. O sistema eleitoral majoritário utilizado para escolha dos constituintes – com forte caráter uninominal – ajudou no afastamento de lideranças políticas tradicionais desgastadas pelo programa econômico neoliberal que mergulhou a Venezuela em uma crise econômica bastante acentuada desde 1996. Diversos aspectos conduzem à classificação da Assembleia Constituinte de 1999 como o mais participativo – e democrático, portanto – da história venezuelana⁴⁰⁷. O texto elaborado pela Assembleia Constituinte entrou em vigor em

⁴⁰⁷ “El proceso constituyente de 1999 fue el más participativo en la historia de Venezuela. La ANC impulsó una consulta para que los distintos sectores sociales organizados y las personas presentaran propuestas para redactar la Constitución. También se permitió en sus comisiones permanentes la presencia y participación del público, y las sesiones de la plenaria fueron concurridas

dezembro de 1999, alguns dias depois de ter sido aprovada por 71,78% (com abstenção de 56%) do eleitorado que se apresentou no referendo popular ao qual fora submetido.

A refundação da República está alicerçada na afirmação do Estado democrático e social de Direito e de Justiça (artigo 2), que apresenta entre os seus principais objetivos o exercício democrático da vontade popular e a construção de uma sociedade justa (artigo 3). A Constituição contempla um vasto rol de direitos individuais (artigos 19 ao 31 e 43 ao 61) – categorizados pela linguagem constitucional como direitos humanos (vide Título III do pacto constitucional) –, bem como de direitos sociais (artigos 75 ao 97), culturais (artigos 98 ao 111) e econômicos (artigos 112 ao 118). A preocupação com a construção de uma engenharia constitucional sustentada pelo pluralismo jurídico reflete na inserção de um capítulo exclusivo para regulação dos direitos dos povos indígenas (artigos 119 ao 126), sendo que além do castelhano, os idiomas dos povos originários também são identificados como oficiais (artigo 9), e há o expreso reconhecimento da legitimidade da jurisdição indígena, que fica limitada pelos princípios elencados na Constituição, pela lei e pela ordem pública (artigo 260).

O reconhecimento da soberania popular (artigo 5) vem acompanhado da indicação de que o governo venezuelano e as entidades públicas que o compõem serão sempre democráticos, participativos, eletivos, descentralizados, alternativos, responsáveis, pluralistas e de mandatos revogáveis (artigo 6). O sufrágio universal (artigo 64) contempla inclusive – no âmbito das eleições paroquiais, municipais e estaduais – os estrangeiros (sem distinção de sexo) que tenham completado 18 anos de idade e, no mínimo, 10 anos de residência na Venezuela. O rompimento com a institucionalidade hegemônica no constitucionalismo latino-americano dos séculos XIX e XX pode ser percebida na oportunidade em que a Constituição lista os meios de participação e protagonismo do povo no exercício da sua soberania política: eleição de cargos públicos⁴⁰⁸, referendo, consulta popular, revogação de

por espectadores y televisadas. Las distintas comisiones permanentes recibieron una cantidad inmensa de propuestas que fueron procesadas, debatidas y muchas de ellas incorporadas al nuevo texto constitucional". Ibidem, p.197.

⁴⁰⁸ O texto constitucional impôs, inclusive, que “a lei garantirá a participação cidadã no procedimento de seleção e designação dos juízes” (artigo 255)

mandato⁴⁰⁹, iniciativa legislativa (bem como constitucional e constituinte), *cabildo* aberto e assembleia de cidadãos e cidadãs cujas decisões serão vinculantes (artigo 70).

A divisão tripartida dos poderes políticos é abandonada por um desenho institucional inovador, que redefine a estrutura estatal – em âmbito nacional – a partir do acréscimo de outras duas instâncias de poder além das três tradicionais - Legislativo (unicameral, Assembleia Nacional⁴¹⁰), Executivo (Presidente da República⁴¹¹) e Judiciário (Tribunal Supremo de Justiça⁴¹²) – sendo elas a Cidadã e a Eleitoral (artigo 136). O Poder Cidadão é desenhado para ser exercido pelo Conselho Moral Republicano (integrado pelo Defensor do Povo, pelo Fiscal Geral e pelo Controlador Geral da República)⁴¹³, que tem – dentre suas principais atribuições – a prevenção e a investigação de atos que atentem contra a ética pública e a moral administrativa (artigo 274). Já o Poder Eleitoral é definido como instância de poder exercido pelo Conselho Nacional Eleitoral⁴¹⁴ e pelas três instituições subordinadas a ele: a Junta Eleitoral Nacional, a Comissão de Registro Civil e Eleitoral e a Comissão de Participação Política e Financiamento (artigo 292). As atribuições do Poder Eleitoral estão associadas à organização, administração, direção e fiscalização de todos os atos relativos à eleição de cargos de representação popular dos poderes públicos, bem como dos referendos (artigo 293, “5”).

O regime socioeconômico estabelecido pelo texto constitucional de 1999 tem como fundamentos os princípios da justiça social, democracia, eficiência, livre competência, proteção do meio ambiente, produtividade e solidariedade, destinando-se a assegurar o desenvolvimento humano integral e uma existência digna e proveitosa para a coletividade (artigo 299). Nessa matéria, destaca-se a preocupação do constituinte em modificar a realidade de domínio estrangeiro na

⁴⁰⁹ Registre-se que os parlamentares que tiverem seus mandatos revogados não poderão concorrer a cargo eletivo no pleito imediatamente posterior (artigo 198)

⁴¹⁰ Eleição direta, mandato de 5 anos, permitida a reeleição – no máximo – por dois períodos consecutivos (artigo 192).

⁴¹¹ Eleição direta, mandato de 6 anos, permitida a reeleição imediata uma única vez (artigo 230).

⁴¹² Eleição indireta, com decisão definitiva da Assembleia Nacional, para mandato único de 12 anos (artigo 264)

⁴¹³ Todos com mandato de 7 anos (artigos 280, 284 e 288)

⁴¹⁴ Formado por 5 cidadãos, eleitos indiretamente pela Assembleia Nacional, para mandato de 7 anos (artigo 296)

exploração dos recursos naturais venezuelanos, com reflexo direto na afirmação de que o Estado se reserva, mediante lei orgânica respectiva, e por razões de conveniência nacional, a atividade petroleira e outras indústrias, explorações, serviços e bens de interesse público e caráter estratégico (artigo 302) e na imposição da conservação estatal da totalidade das ações do ente responsável pelo manejo da indústria petroleira (artigo 303).

A inserção de ferramentas de controle popular direto não foi empecilho à elaboração de um sistema paralelo de controles endógenos, tais como o voto de censura da Assembleia Nacional sobre o (a) Vice Presidente e sobre os (as) Ministros (artigo 187, inciso X) – sendo que a destituição de três funcionários dentro de um mesmo período constitucional autoriza o Presidente da República a dissolver a Assembleia Nacional e convocar eleições para uma nova legislatura⁴¹⁵; a destituição dos magistrados do Tribunal Supremo de Justiça pela Assembleia Nacional nos casos de faltas graves apontadas pelo Poder Cidadão (artigo 265); e a remoção dos integrantes do Poder Cidadão pela Assembleia Nacional com prévio pronunciamento do Tribunal Supremo de Justiça (artigo 279). Além disso, permaneceu na órbita constitucional a regulamentação do estado de exceção em suas três modalidades: estado de alarme, estado de emergência e estado de comoção interior (artigos 337 a 339).

O esforço em construir uma institucionalidade aberta, isto é, que materialize o exercício do poder político pelo constituinte originário (em vez de entregá-lo definitivamente às instâncias constituídas) pode ser atestado com bastante clareza no procedimento estabelecido para a reforma da Constituição. Independentemente da autoria da proposta de emenda – que pode ser oferecida por 15% dos cidadãos inscritos no registro civil e eleitoral, por 30% dos componentes da Assembleia Nacional ou pelo Presidente da República – a decisão tomada pela Assembleia Nacional (órgão que delibera sobre a conveniência e constitucionalidade da proposta) deverá ser submetida a referendo popular, que dará a resposta final sobre a aprovação ou rejeição da emenda (artigo 341).

⁴¹⁵ Tal possibilidade é vedada no último ano do período constitucional da legislatura (artigo 240).

Enquanto depositário do poder constituinte originário, o povo venezuelano é legitimado pela Constituição para convocação⁴¹⁶ de uma nova Assembleia Nacional Constituinte nas ocasiões em que julgue oportuna a transformação do Estado e a criação de um novo ordenamento jurídico (artigo 347), sendo que os poderes constituídos não poderão de forma alguma impedir as decisões da Assembleia Nacional Constituinte. Por fim, o último dispositivo constitucional consolida a institucionalização da resistência nessa experiência normativa ao afirmar que o “povo da Venezuela desconhecerá qualquer regime, legislação ou autoridade que contrarie os valores, princípios e garantias democráticas ou viole direitos humanos” (artigo 350).

A escassa representação da oposição da Assembleia Nacional Constituinte de 1999 anunciava a problemática relacionada à sua legitimidade, que embasaria uma série de críticas durante os trabalhos constituintes e mesmo após a publicação do texto final da Constituição. A ausência da oposição organizada dentro da institucionalidade fundada em 1999 teria como consequência imediata o aumento da tensão política diante do programa socioeconômico planejado por Hugo Chávez, eleito presidente da República em 2000. Além disso, a atmosfera de polarização entre governo e oposição fora potencializada pelos discursos de Chávez, que robusteceram a fragmentação política entre os setores mais pobres (“nós”) e os grupos sociais mais abastados da elite econômica venezuelana (“eles”)⁴¹⁷.

A postura de Chávez de se vincular às massas inverteu um jogo comum na história venezuelana: “geralmente é a esquerda quem se coloca contra as regras do

⁴¹⁶ Artículo 348. La iniciativa de convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el Registro Civil y Electoral.

⁴¹⁷ “Esa imagen incluyente/excluyente favorece la articulación en una doble presentación: en la de los adherentes, que se identifican con los supuestos argumentativos que construyen el discurso político del presidente y el de los oponentes, que son antagónicos a cualquier representación vinculada con el chavismo. En torno a esas representaciones se irán tejiendo marcos simbólicos que permiten no sólo identificarse en la relación adherente/antagonista, sino que también permitirá construir una Doctrina y sobre ella se conforma un grupo ideológico, es decir una colectividad de personas definida por su ideología compartida y por las prácticas sociales basadas en ella. De esta forma, los chavistas se identifican con la idea de revolución, con los planteamientos en torno al socialismo, la solidaridad, se visten de rojo, mientras que los antichavistas asumen una construcción diferenciada, distanciada a todas las representaciones de sus antagonistas”. ROMERO, Juan Eduardo; QUIÑONEZ, Yessica. El pensamiento socio-político de Chávez: discurso, poder e historia (1998-2009). In: **Espacio Aberto**, Maracaibo, vol.20, n.3, p.519-536, jul.-set., 2011. p.527

jogo e deixa a direita de mãos livres para alardear uma pretensa ordem a ser mantida. Na Venezuela, os sinais foram trocados”⁴¹⁸. Um catalizador da união de setores oposicionistas foi a ampliação dos poderes legislativos do Poder Executivo – autorizado pela Assembleia Nacional em 2001 a regular questões políticas sensíveis (como reforma agrária, por exemplo) mediante decreto. O golpe de Estado contra o governo Chávez levado a cabo em 2002 contou com o apoio dessa parcela da sociedade venezuelana associada às instâncias de poder que se mantiveram fora da institucionalidade construída pela Constituição de 1999. O enfrentamento popular em defesa da manutenção da ordem constitucional recém instituída fortaleceu o chavismo. A derrota do movimento golpista engendrado em abril de 2002 alterou a estratégia da oposição, que passou a buscar as vias institucionais para combater o Presidente. Assim, em 2004, após duas tentativas frustradas, a oposição logrou êxito em convocar o referendo revogatório do mandato presidencial, no qual a maioria do eleitorado (59%) decidiu manter Chávez no comando do Executivo nacional.

Diante da vitória obtida no referendo revogatório, Chávez reuniu as condições necessárias para construção de alianças que lhe garantiram uma expressiva maioria nas eleições presidenciais de 2006, quando é reconduzido ao cargo de Presidente da República por 62.9% do eleitorado venezuelano. Esse fato representou o começo de uma nova etapa do programa político chavista, marcado pela publicação do Projeto Nacional Simón Bolívar que propagava como foco a impulsão do debate – e a instrumentalização da execução – “de valores e princípios mais avançados das correntes humanistas do socialismo”⁴¹⁹. As eleições parlamentares de 2005, boicotadas pela oposição, garantiram uma maioria expressiva do governo – que anunciou em dezembro de 2006 a formação de um novo partido para reunir a base governista dispersa em diversas agremiações pequenas. O tom agressivo⁴²⁰ do Presidente no ato de lançamento do Partido Socialista Unificado da Venezuela ajuda a explicar a deterioração de importantes pactos da base governista de Chávez.

⁴¹⁸ MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.p.28.

⁴¹⁹ REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013)**. 2007. p.3. Disponível em: <http://www.curricular.info.ve/PNF/pnsb.pdf>. Acesso em 22 nov.2017

⁴²⁰ Em longo discurso, o presidente disse: “Declaro hoje que vou criar um novo partido. Convido a quem queira acompanhar que venha comigo”. Logo depois, emendou: “Os partidos que quiserem, continuem como estão, mas saiam do governo”. E, contestando a ideia de que todos contribuíram para sua vitória eleitoral, (...), o mandatário sentenciou: “Os votos não são de nenhum partido, são de Chávez e do povo”. MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana...** Op.cit., p.34

Os resultados favoráveis perante o eleitorado nacional encorajaram o Presidente Chávez a propor uma reforma constitucional em 2007. É preciso salientar que a amplitude das modificações robustece a tese de vício formal da proposta de reforma, já que pelo texto constitucional de 1999 a sua transformação substancial deveria ser promovida por uma Assembleia Nacional Constituinte. As 69 alterações aprovadas pela Assembleia Nacional e submetidas a referendo popular apresentavam dissonâncias entre si: ao mesmo tempo em que reduziam a jornada de trabalho de oito para seis horas diárias e mitigavam as prerrogativas dos governantes locais em benefício de uma ampliação da participação popular no planejamento e na execução dos projetos da comunidade – tais reformas também dificultavam a convocação de referendo revogatório, estendiam o mandato presidencial para sete anos e instituía a reeleição indefinida⁴²¹. O fato é que o empreendimento governista foi derrotado em sede de referendo, por aproximadamente 51% dos votantes – com um considerável índice de abstenção (45%).

Em um evidente atropelo do texto constitucional – que trazia expressamente a proibição da reapresentação no mesmo período constitucional de uma proposta de reforma da Constituição rejeitada – a Assembleia Nacional aprovou uma emenda que implementava a reeleição presidencial indefinida e convocou um novo referendo em 2009. Nesse oportunidade, entretanto, a alteração constitucional foi aprovada (por aproximadamente 54% dos eleitores) e, conseqüentemente, o caminho restou livre para a permanência de Chávez no cargo de Presidente da República – o que efetivamente viria ocorrer mediante sua vitória nas eleições de 2012. O falecimento de Hugo Chávez em 2013 acelerou a crise institucional da estrutura estatal desenhada pela Constituição de 1999. Nas eleições convocadas após a morte de Chávez, ascendeu à Presidência da República – por uma pequena vantagem – o herdeiro do projeto chavista Nicolás Maduro. O processo de enfraquecimento do projeto político chavista, representado por Maduro, tornou-se institucionalmente impactante a partir das eleições parlamentares de 2015, quando o partido de oposição – Mesa da Unidade Democrática (MUD) – conquistou a maioria na Assembleia Nacional.

⁴²¹ Ibidem, p.30.

Em 2016 a tentativa de convocar o referendo revogatório do mandato de Maduro restou retardada por conta da atuação do Conselho Nacional Eleitoral, que afirmou a fraude no recolhimento das assinaturas dos eleitores que assinariam a solicitação. A atuação do Poder Eleitoral nesse caso em concreto – sobre a qual ainda pendem dúvidas quanto ao grau de arbitrariedade – precipitou a atuação reciprocamente hostil entre instituições basilares do Estado venezuelano, como a Assembleia Nacional e o Tribunal Supremo de Justiça. A incapacidade de diálogo e o alto nível de sectarismo de parte a parte comprometeram uma solução pacífica. O enfrentamento alcançou proporções insustentáveis quando em março de 2017 a Sala Constitucional da mais alta Corte venezuelana assumiu as funções legislativas do Parlamento com fundamento no suposto desacato da Assembleia Nacional, que haveria retardado a formalização do afastamento de três deputados opositores suspensos por fraude eleitoral pelo Tribunal.

A atipicidade da medida tomada pelo Tribunal – que revisou sua decisão em curto espaço de tempo diante da crítica internacional – demonstra o esgotamento das vias institucionais, causada pela impossibilidade de diálogo entre governo e oposição. Diante desse cenário de instabilidade institucional, em maio de 2017 o Presidente da República Nicolás Maduro anunciou a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, eleita em julho e instalada em agosto do mesmo ano. Ao término dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte – à qual tem sido negada legitimidade tanto nacional quanto internacionalmente – haverá a publicação de um novo texto constitucional e a superação formal definitiva da institucionalidade elaborada pela Constituição de 1999.

Se é verdade que a Constituição de 1999 rompeu com paradigmas institucionais consolidados na história constitucional latino-americana, também é preciso reconhecer que – na prática – o funcionamento dessas estruturas apresentou falhas relevantes, que precisam ser enfrentadas na oportunidade de auferir o grau de efetividade dessa engenharia constitucional na preservação da soberania popular. Conforme apontado na seção introdutória do presente capítulo, a inclusão de um rol de instrumentos de participação popular direta – dentre os quais a possibilidade de revogação de mandatos eletivos assume papel de destaque – é um traço fundamental da Constituição venezuelana de 2009. A análise da prática constitucional venezuelana, no entanto, demonstra que a institucionalidade

constituída pode cooptar tais ferramentas de controle exógeno e, conseqüentemente, esvaziá-las de todo o seu potencial. Nesse sentido, para elucidar tal constatação, vale retomar alguns episódios da dinâmica institucional venezuelana ocorridos sob a vigência da Constituição de 1999.

Inicialmente, resgatem-se as duas tentativas de convocação de referendo revogatório do mandato presidencial de Hugo Chávez que antecederam a efetivamente realizada em 2004. Em novembro de 2002, após o golpe de Estado frustrado contra Chávez, partidos e grupos da sociedade civil da oposição apresentaram ao Conselho Nacional Eleitoral solicitação de referendo revogatório do mandato presidencial, que foi aprovado pelo órgão eleitoral e agendado para fevereiro de 2003. No entanto, em janeiro de 2003 a Sala Eleitoral do Tribunal Supremo de Justiça anulou a convocatória com base na existência de vícios formais, relacionados com a composição da junta diretiva do Conselho Nacional Eleitoral⁴²². Dessa forma, em agosto de 2003 a oposição de Chávez rearticulou uma nova solicitação ao órgão eleitoral com mais de 3 milhões de assinaturas. Mais uma vez foi obstado o prosseguimento do procedimento revogatório – nessa oportunidade por decisão do próprio Conselho Nacional Eleitoral, sob a argumentação do descumprimento de “formalidades essenciais”, tais como a extemporaneidade da reunião das assinaturas e da ausência da menção do CNE no cabeçalho das planilhas onde constavam as assinaturas⁴²³.

Os bloqueios causados tanto pelo Tribunal Supremo de Justiça quanto pelo Conselho Nacional Eleitoral tornam claras as limitações do instrumento revogatório de mandatos eletivos, previsto no artigo 72 da Constituição de 1999. O desenho institucional traçado pela experiência constitucional venezuelana de 1999 não esteve imune à concentração de parcela importante de poder em instâncias institucionais de baixa ventilação popular – tal como o Conselho Nacional Eleitoral e o Tribunal Supremo de Justiça, ambos órgãos escolhidos de forma indireta por decisão definitiva da Assembleia Nacional. O aumento do protagonismo do órgão eleitoral

⁴²² KORNBLITH, Miriam. Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEMOCRACIA DIRECTA EM AMÉRICA LATINA, 2007, Buenos Aires. International IDEA, 2007. Disponível em: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77F465A10BB48A2F05257BE30067FB81/\\$FILE/democracia_directa_venezuela.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77F465A10BB48A2F05257BE30067FB81/$FILE/democracia_directa_venezuela.pdf). Acesso em 20 nov. 2017. p.1-2.

⁴²³ Ibidem, p.2.

fora blindado por decisões da mais alta Corte venezuelana, em um cenário de escasso debate público. A afirmação da competência do Conselho Nacional Eleitoral para regular os procedimentos de referendos revogatórios – entendimento corroborado pela Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça mesmo sem previsão expressa da Constituição nessa direção – foi sucedida pela imediata regulação do instituto, com a previsão de etapas e requisitos não constantes no artigo 72 do texto constitucional de 1999⁴²⁴.

Esse desequilíbrio institucional acentuou-se desde meados de 2003, quando a Sala Constitucional do Tribunal Supremo de Justiça atraiu para si a competência de nomear os integrantes do Conselho Nacional Eleitoral diante da ausência de acordo político entre os integrantes da Assembleia Nacional – que era, enfatize-se – a instância legitimada pela norma constitucional para a escolha definitiva do órgão eleitoral. Além de determinar os membros do Conselho Nacional Eleitoral – três governistas e dois opositores – a Corte venezuelana também especificou a ocupação de cada um dos cargos dentro do Poder Eleitoral – atribuição que estava fora da esfera de atuação do próprio Parlamento, nos termos da Constituição de 1999⁴²⁵. Não é difícil compreender o processo de quebra da confiança nas instituições que se retroalimenta a partir desses episódios, com a atuação desses dois Poderes (Judicial e Eleitoral) em favor do governo⁴²⁶.

É preciso lembrar que na origem da crise institucional que representou a derrocada definitiva da ordem constitucional de 1999 – isto é, o enfrentamento direto entre Assembleia Nacional e Tribunal Supremo de Justiça ocorrido em 2017 – é

⁴²⁴ “En las normas se definieron las fases de: apertura del procedimiento, recolección de firmas, verificación de requisitos, reparo de solicitudes, convocatoria del referendo, campaña refrendaria, acto de votación (...).La definición normativa y operacional de la RM se convirtió en un ámbito de intensa confrontación política y se tiñó con las consideraciones coyunturales. La perspectiva adoptada y las reglas resultantes carecieron de la neutralidad, institucionalidad, pluralismo y objetividad necesarios para normar una figura tan delicada”. Ibidem, p.8-9.

⁴²⁵ KORNBLITH, Miriam. Teoría y práctica de los procesos comiciales en Venezuela: la incompleta institucionalización del poder electoral. In: IX CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, CLAD, 2004. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0050220.pdf>. Acesso em 20 nov. 2017. p.12-13

⁴²⁶ “En la forma final que adoptó la designación de la directiva comicial por parte del TSJ [Tribunal Supremo de Justicia] destaca el uso discrecional de las normas contenidas en la Constitución y la Lope [Ley Orgánica del Poder Electoral] y la incorporación de criterios emanados del propio tribunal, cuya racionalidad lucía poco clara en el momento de la designación. No obstante, a medida que el organismo electoral fue tomando decisiones se fue evidenciando una correlación de fuerzas favorable al gobierno y patrón ventajista en sus actuaciones, que frustró las expectativas de amplios sectores de la opinión pública que habían recibido con regocijo los nuevos nombramientos, pensando que se trataba de un organismo comicial equilibrado”. Ibidem, p.13.

possível verificar o bloqueio da convocação do referendo revogatório do mandato de Maduro em 2016, com destaque para a atuação do Conselho Nacional Eleitoral em favor do governo. O condicionamento da aplicação dos instrumentos de participação popular direta (tal como o referendo revogatório de mandato eletivo) ao cumprimento de etapas e requisitos construídos pelos poderes constituídos (como o Conselho Nacional Eleitoral, na realidade venezuelana) tornam tais institutos incapazes de conferir ao povo o poder de resistência, ou seja, a possibilidade de ingressar na arena política nos momentos de crise político-institucional. A prática constitucional venezuelana evidencia que os bloqueios apresentados pelo órgão eleitoral visavam justamente agir sobre o risco inerente aos procedimentos democráticos de consulta popular. A grande questão é que quando a última palavra é conferida ao povo, a institucionalidade precisa estar apta a se ajustar a todos os resultados.

De igual modo, o episódio de perseguição e de discriminação ocorrido após a divulgação dos nomes dos cidadãos que firmaram a chamamento do referendo revogatório convocado e executado em 2004 revela o fechamento do espaço público para a participação de correntes de oposição ao governo. Resguardado por uma resolução elaborada pelo Conselho Nacional Eleitoral em 2003 – que estabelecia a publicidade das listas de assinaturas para solicitação de referendos revogatórios como forma de evitar fraudes – um dos Deputados governistas, Luis Tascón (Movimento Quinta República), divulgou em sua página virtual o nome dos 3,4 milhões de cidadãos que haviam apoiado o referendo de 2004⁴²⁷. Na sequência, viu-se uma generalizada perseguição contra os que constavam na chamada “lista de Tascón”: enquanto inúmeros civis foram destituídos dos cargos públicos que ocupavam, sendo-lhes negada documentação oficial e acesso a serviços públicos como a educação, outros tantos militares ativos foram discricionariamente forçados à reserva – sendo que a discriminação promovida pela institucionalidade alcançou até mesmo os familiares dos cidadãos constantes na malfadada lista⁴²⁸.

Portanto, em que pese os avanços sociais alcançados pela sociedade da Venezuela no enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais durante os

⁴²⁷ EBERHARDT, María Laura. La revocatoria de mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez (2004). In: **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 04, N. 8, (jul.-dez), 2016. p.83.

⁴²⁸ KORNBLITH, Miriam. Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela. Op. Cit. p.11.

primeiros anos do século XXI⁴²⁹, um balanço do funcionamento das instituições fundadas a partir de 1999 demonstra a tendência de centralização do poder no Poder Executivo. Para além de fatores extrínsecos à institucionalidade – como é o carácter personalista do programa chavista, que imprimiu um molde conservador na forma de exercício do poder político⁴³⁰ – também é possível identificar importantes traços institucionais que facilitaram o processo de centralização do poder nas mãos do Presidente da República.

São exemplos desses traços os procedimentos indiretos de composição de órgãos institucionais de extrema importância na mediação das crises entre governo e oposição, tais como o Conselho Nacional Eleitoral (Poder Eleitoral), o Tribunal Supremo de Justiça (Poder Judiciário) e o Conselho Moral Republicano (Poder Cidadão). Além disso, a composição majoritariamente governista da Assembleia Nacional (Poder Legislativo) até 2015 garantiu a estabilidade política enquanto o Executivo concentrava poderes (vide a emenda sobre a reeleição indefinida aprovada em 2007) – processo que sofreu uma severa inflexão nas eleições parlamentares de 2015, quando a oposição passou a controlar o Parlamento.

4.2.2 O caso equatoriano (2008):

Assim como a Venezuela, o Equador também integrou a República da Grande Colômbia na condição de “Distritos do Sul”, situação que sofreu alterações no final de 1830 com a formação de um Estado autônomo. O Estado equatoriano apresentou como marca durante o processo emancipatório a tripartição do seu território em conformidade com a regionalização herdada do período colonial: a serra

⁴²⁹ HARNECKER, Marta. Apuntes para un socialismo distinto, popular y democrático. In: LANG, Miriam; SANTILLANA, Alejandra (orgs.) **Democracia, participación y socialismo: Bolívia, Equador y Venezuela**. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2010.

⁴³⁰ “Para el chavista, el presidente - reproduciendo la asociación que el próprio Chávez impulsa - representa al pueblo mismo, es la encarnación de la soberanía y como tal es asumido. Así queda demostrado en el estudio de Villarroel y Ledezma, donde algunos entrevistados, identificados como chavistas llegan a señalar: ‘él (Chávez) es como mi padre, como el padre del pueblo, que está com nosotros los pobres, los necesitados, que no sabemos escribir, que no tenemos pa’ pagar una medicina, no tenemos apoyo de nadie; el presidente es como la mano derecha del pueblo (2007: 8)’”. ROMERO, Juan Eduardo; QUIÑONEZ, Yessica. El pensamiento socio-político de... Op.cit. p.527.

centro-norte, representada pela cidade de Quito; a serra sul, delimitada ao redor de Cuenca; e o centro litoral, com a hegemonia de Guayaquil. Na história da integração dessas três principais regiões é de se notar que as reivindicações liberais de Guayaquil contrastaram com o conservadorismo de Quito – o que pode ser percebido já nos primeiros dias da República⁴³¹.

A nomeação do general conservador Juan José Flores como Presidente da República em setembro de 1830, pela Assembleia Constituinte realizada em Riobamba, inaugura o período independente da história equatoriana. Nesse contexto, deu-se a consolidação das bases do “projeto nacional criollo”, vinculado a uma organização política excludente e a uma estrutura social estamental⁴³². A administração de Vicente Rocafuerte (1834-1838), de tendência mais liberal, seguiu o modelo de acumulação primária exportadora – com destaque para a emergência do cacau como principal produto de exportação⁴³³. O retorno de Flores à Presidência da República em 1839 marcou o início do processo de centralização do poder político nas mãos do caudilho, que em 1843 buscou institucionalizar uma ditadura por meio de nova Constituição (posteriormente conhecida como “Carta da Escravidão”, tendo em vista a previsão de mandato presidencial de 8 anos com possibilidade de reeleição) e, com isso, ameaçou a aliança firmada com as oligarquias regionais. Em março de 1845 um golpe de Estado articulado pelas lideranças oligarcas derrubou Flores e oportunizou a ascensão de civis oriundos de Guayaquil.

A “revolução de março” e a conseqüente elevação de lideranças da oligarquia guayaquilenha ao comando nacional, entretanto, não tiveram êxito na busca de estabilização social do país – o que pode ser comprovado com as diversas tentativas de quebra institucional ocorridas nesse período. A instabilidade política foi aumentando progressivamente na passagem dos governos de Vicente Ramón Roca (1845-1849) e de Diego Noboa (1849-1850), até que o general José Maria Urvina, comandante chefe do Exército, promoveu um novo golpe de Estado em meados de 1851. As administrações de Urvina (1852-1856) e de seu sucessor, o general

⁴³¹ DEAS, Malcolm. A Venezuela, a Colômbia e o Equador: o primeiro meio século de independência. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.536.

⁴³² AYALA MORA, Enrique. **Resumen de historia del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008. p.28.

⁴³³ ACOSTA, Alberto. **Breve história econômica do Equador**. Brasília: Funag, 2006. p.43.

Francisco Robles (1856-1859) – que foram sustentadas pelo pacto precário estabelecido entre as oligarquias latifundiária e comercial-litorânea com as forças armadas – apresentaram como traço fundamental o programa liberal de abertura econômica, de abolição de escravatura, de supressão do tributo indígena e de medidas em favor dos camponeses serranos⁴³⁴. A tendência liberal do projeto político executado por Urquiza e por Robles não tardou em corroer os alicerces da aliança firmada com as oligarquias regionais, que já em 1859 lançaram o país em uma guerra civil com múltiplos polos de poder político demandando a administração nacional.

A dispersão do poder político entre as oligarquias regionais foi enfrentada por Gabriel Garcia Moreno, um conservador de Quito que articulou a centralização do poder a partir de um programa de valorização das lideranças políticas de localidades marginalizadas do processo de condução da pauta político-econômica do Equador independente. Desde essa perspectiva, Garcia Moreno atraiu o apoio político de caudilhos locais com a promessa de concessão de maior grau de autonomia provincial a essas territorialidades. O caso mais evidente desse tipo de política de repactuação regional foi a criação da província de Los Ríos em 1860 – tal região situada entre Guayaqui e Quito apoiou o programa conservador articulado desde Quito durante a guerra civil e, por conta disso, fora recompensada⁴³⁵. Além disso, constituiu importante elemento de base para o robustecimento do projeto político de Garcia Moreno a aliança firmada com Juan José Flores, exilado desde sua derrocada em 1845⁴³⁶.

Durante o extenso período em que esteve (direta ou indiretamente) à frente da condução política do país (1860-1875), Gabriel Garcia Moreno centralizou o poder e mobilizou esforços para uma modernização das estruturas institucionais do Estado. Inspirado pela matriz conservadora de pensamento constitucional latino-americano, Garcia Moreno acumulou relevantes atribuições políticas a partir da publicação da Constituição de 1861, tal como a competência de nomear os

⁴³⁴ AYALA, MORA, Enrique. **Resumen de historia del...** Op.cit., p.29.

⁴³⁵ RODRÍGUEZ, Linda Alexandre. Política y poder en el Ecuador, 1830-1925. In: **Quinto Centenário**, vol.7, Madrid, p.17-53, 1984.p.25.

⁴³⁶ Após o auxílio militar de Juan José Flores na pacificação da guerra civil instaurada em 1859, Gabriel Garcia Moreno expediu um decreto de reparação para o ex-presidente equatoriano em outubro de 1860, mediante o qual Flores fora reintegrado ao “emprego vitalício de General Chefe do Exército”. EFREN REYES, Oscar. **Breve historia general del Ecuador**. 6. Ed. Quito: Talleres, 1960.p.587.

funcionários do poder executivo – dentre os quais estavam os governadores das províncias. Outro traço fundamental desse período foi confessionalidade do Estado que resultou no monopólio da educação, da cultura e dos meios de comunicação por parte da Igreja Católica e, conseqüentemente, na minimização da liberdade de expressão⁴³⁷. A violência da repressão contra os opositores do regime político construído por Garcia Moreno completa o cenário institucional do extenso período em que esse expoente do conservadorismo latino-americano conduziu a administração pública equatoriana.

A resposta à truculência do governo fora o crescimento da oposição social ao Presidente Garcia Moreno, que acabou sendo assassinado em agosto de 1875. A acefalia do movimento garciano, que persistiria na busca de coesão política para o projeto conservador no Equador, combinada com a insatisfação das oligarquias costeiras que – embora fundamentais para a economia nacional (principalmente a partir de 1870, quando houve significativo incremento da produção e da exportação do cacau) – seguiam sufocadas pelo poder central, dão os contornos do cenário de instabilidade que se instaura nas últimas décadas do século XIX. Nesse sentido, os governos dos civis Antonio Borrero (1875-1876), José María Plácido Caamaño (1884-1888), Antonio Flores Jijón (1888-1892), Luis Cordero (1892-1895), interligados pela ditadura de Ignacio de Veintemilla (1876-1883) foram a expressão de uma desarticulação política que atingiu tanto as forças conservadoras (divididas entre os ultramontanos e os progressistas de orientação liberal católica) quanto as liberais (partidas entre os radicais montoneros e os moderados).

Os últimos anos do século XIX foram marcados pela emigração da mão de obra para o litoral equatoriano em razão da depressão das terras altas e da estrutura repressiva do domínio dos “senhores da Serra”⁴³⁸, que agiam violentamente mediante qualquer sinal de oposição ou conflito social. O fortalecimento econômico da burguesia em ascensão desde a integração mundial promovida pela exportação cacauífera assentou as bases para a “Revolução Liberal”, que teve início com o golpe de Estado liderado pelo general Eloy Alfaro, apoiado pelos setores liberais mais radicais, em meados de 1895. A importância desse movimento liberal está associada ao desmonte do predomínio político e ideológico do clericalismo

⁴³⁷ AYALA MORA, Enrique. **Resumen de historia del...** Op.cit. p.86.

⁴³⁸ ACOSTA, Alberto. **Breve história econômica...** Op.cit., p.62.

latifundiário promovido pela burguesia, cujos mecanismos de dominação e reprodução ideológica supunham o estabelecimento – ao menos em princípio – de certas garantias constitucionais, tais como a liberdade de consciência e de educação⁴³⁹.

O acirramento do conflito com a Igreja – consubstanciado em reformas anticlericais de grande impacto, como a implementação do ensino público laico – refletiu no aumento da insatisfação das oligarquias dominantes, que pressionaram o governo. O resultado dessa tensão pode ser percebido na administração do general Leonidas Plaza Gutiérrez (1912-1916), que recuou de uma postura mais radical, cessou o embate com a Igreja e buscou estabilidade político-social por meio de concessões às elites latifundiárias da serra e aos bancos da costa equatoriana. O cenário econômico do pós-Primeira Guerra Mundial, entretanto, desequilibrou as estruturas políticas no Equador na década de 1920. A queda nos preços dos produtos primários e o vertiginoso declínio da demanda internacional por cacau somaram-se a episódios de destruição das plantações por fenômenos naturais – o que gerou um contexto de severa crise econômica, cujos efeitos foram sentidos principalmente pelos trabalhadores⁴⁴⁰. A violenta repressão aos protestos sociais que contestaram as medidas econômico-monetárias adotadas pelo governo ensejou a gestação de uma nova quebra institucional, levada a cabo por alas progressistas das forças armadas em julho de 1925.

Importa registrar que, em que pese a utilização de discursos de tendência socialista e de inclinação às camadas mais vulneráveis, o regime instaurado em 1925 favoreceu precipuamente os setores médios da sociedade equatoriana, dada a preocupação com a modernização da burocracia estatal⁴⁴¹. Em resposta à recessão

⁴³⁹ AYALA MORA, Enrique. **Resumen de historia del...** Op.cit., p.94.

⁴⁴⁰ Ibidem, p.98.

⁴⁴¹ “E aconteceu que, a partir de 1926, concretamente, a ‘revolução’ havia conseguido consolidar-se como simples movimento modernizador do estado equatoriano. Nesta perspectiva, foram suprimidos os chamados ‘estanques’ particulares (monopólios locais ou regionais), centralizaram-se as rendas públicas, foram criados o Banco Central e a Superintendência de Bancos. (...) Nesse período foi instituída, também, a Caixa de Pensões para servidores públicos, baixou-se uma legislação trabalhista sobre contratos, jornada máxima, ação de despejo, trabalho de menores e mulheres e foram criadas as inspetorias de Trabalho, medidas essas que, de algum modo, beneficiaram pelo menos os operários de setores mais modernos da economia nacional, que, na realidade, não eram muitos. Mas nada disso implicou uma mudança estrutural de envergadura, que substancialmente modificasse a condição das grandes massas populares”. CUEVA, Agustín. Equador: 1925-1975. p.133-173 In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988. p.139.

do capitalismo internacional, buscou-se a diversificação produtiva – com o incentivo ao cultivo do café, do arroz e da cana de açúcar, principalmente – a partir da manutenção do modelo agroexportador. As reformas não foram exitosas na articulação de alianças políticas fortes e de estabilidade social, o que se atesta pela quantidade de quebras institucionais que marcam a história constitucional equatoriana de 1925 a 1975: ao total foram onze golpes de Estado (1931, 1934, 1935, 1937, 1938, 1944, 1947, 1963, 1966, 1970, 1972), sendo que nesse período trinta e cinco pessoas (dentre civis e militares) ocuparam a Presidência da República do Equador – sem contar os integrantes das três juntas provisórias (1925, 1926 e 1963) que exerceram a função executiva também nesse ínterim.

Vale ressaltar que a relativa estabilidade havida entre o final da década de 1940 e o início da década de 1960 – período em que houve sucessão regular de três mandatários do executivo nacional – foi afiançada pelo pacto da pequena burguesia urbana com os setores latifundiários, que vivenciavam nesse momento histórico a ascensão da produção (e da exportação) bananeira – conhecido como o “boom bananeiro”⁴⁴². O fato é que os sinais de declínio da exportação de produtos tropicais e a tensão mundial provocada pela Guerra Fria atingiram a dinâmica política equatoriana na materialização do golpe militar de orientação anticomunista perpetrado em 1963 com o discurso de preservação da ordem social contra os perigos da experiência cubana de 1959. No campo político, o novo regime militar promoveu uma violenta repressão contra a esquerda e as organizações populares no Equador, enquanto na seara econômica impulsionou o movimento do crescimento associado e dependente. A truculência do governo e a perda do apoio político dos setores da elite equatoriana gerada pelas propostas de reforma do sistema de tributação do comércio exterior precipitaram a derrocada do governo militar, definitivamente suplantado pela Assembleia Constituinte de 1966.

⁴⁴² “En efecto, desde 1946 se registro una apreciable elevación de las exportaciones de esa fruta. Aunque también otros productos tradicionales como café y cacao experimentaron un incremento significativo, en menos de diez años el banano representó más de la mitad del valor total de las exportaciones del país. Si bien las plagas y tifones provocaron en esos años el descenso de la producción centroamericana, la presencia del auge bananero en Ecuador se debe a una política más consistente y a largo plazo de las compañías comercializadoras internacionales de la fruta y a un esfuerzo significativo y expreso del Estado ecuatoriano por favorecer su cultivo y exportación, todo esto dentro del contexto de la implantación de un nuevo modelo de desarrollo que afectaría al conjunto del sistema”. AYALA MORA, Enrique; QUINTERO L., Rafael. Teorías e Ideologías sobre el Estado en Ecuador: 1948-1984. p.367-404. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord). **El Estado en América Latina: Teoría y práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.p.368.

A nova ordem constitucional terminaria sendo rompida já em 1970, quando o Presidente da República (eleito em 1968) Jose Maria Velasco Ibarra deflagrou um “autogolpe” e declarou-se ditador com respaldo das forças armadas. A década de 1970 marcou a história equatoriana pelo crescimento econômico causado pela exploração das reservas de petróleo, e conseqüentemente, pela imposição de novas dinâmicas por parte de atores políticos emergentes. Diante da probabilidade da vitória de Assad Bucaran (ex-álcalde de Guayaquil e líder do partido de orientação populista Concentración de Fuerzas Populares) nas eleições programadas para 1972, um novo golpe militar liderado pelo general Guillermo Rodríguez Lara destituiu Velasco Ibarra.

A abertura do regime militar ocorreu efetivamente no final da década de 1970, quando o apogeu do petróleo e o endividamento externo maciço provocaram uma série de transformações no cenário institucional do país. A retomada do poder político pelos civis em 1979 foi acompanhada de um conjunto de medidas econômicas – privatizações, estratégias de redução do Estado e de contenção dos gastos com políticas sociais – que afetaram diretamente os setores marginalizados da sociedade equatoriana. A postura neoliberal dos governos que emergiram no final do século XX, assim, repercutiu no campo político com as articulações dos movimentos populares⁴⁴³. Nas eleições de 2006 o candidato Rafael Correa – representante do movimento de oposição à política neoliberal mais vinculado às camadas populares – saiu vitorioso e assumiu a condução do executivo nacional.

No começo da primeira década do século XXI vigia no Equador a Constituição de 1998, resultante do processo constituinte levado a cabo por uma maioria parlamentar de direita que elevou à instância constitucional o programa do neoliberalismo. Diante desse quadro normativo, Rafael Correa realizou consulta popular questionando a população sobre o chamamento de uma Assembleia Constituinte em 2007, com o fim de redefinir os parâmetros da institucionalidade equatoriana. Diante da aprovação popular, realizou-se o processo eleitoral para composição da Assembleia Constituinte, que reuniu-se na cidade de Alfaro em

⁴⁴³ No Equador, a década de 1990 foi marcada por tensões sociais que refletiram diretamente no campo institucional. Dentre os episódios que demarcam tal relação podemos referir o afastamento do Presidente da República Abdalá Bucaram Ortiz em fevereiro de 1997 e a reforma constitucional integral da Constituição de 1978 realizada em 1998. Cf. AYALA MORA, Enrique. **Resumen de historia del...** Op.cit., p.119-120.

novembro de 2007 e concluiu suas atividades com a publicação da nova Constituição em agosto de 2008. Saliente-se que a transição constitucional ocorreu em período de tensão política, já que a Assembleia Constituinte (de maioria governista) dissolveu o Congresso Nacional (de maioria oposicionista) e assumiu suas funções institucionais até a publicação do novo texto constitucional.

A Constituição equatoriana de 2008 reconhece a interculturalidade e a plurinacionalidade do Estado (artigo 1º), cuja estrutura institucional foi articulada para dar efetividade à soberania popular (artigo 2º). Superando a divisão clássica entre direitos individuais e coletivos, o novo texto constitucional equatoriano afirma a vigência de “direitos de bem viver” – incluindo nessa categoria amplo rol de direitos, tal como o direito à água e à alimentação (artigos 12 e 13), direito ao meio ambiente saudável (artigos 14 e 15), direito à comunicação e à informação (artigos 16 ao 20), direito à cultura e à ciência (artigos 21 ao 25), direito à educação (artigos 26 ao 29), direito à cidade (artigos 30 e 31), direito à saúde (artigo 32), direito ao trabalho e à seguridade social (artigos 33 e 34). Em atenção à diversidade cultural marcante na formação social equatoriana, a Constituição protege os direitos das comunidades e dos povos originários (artigos 56 ao 60), incluindo o “kichwa” e o “shuar” como idiomas oficiais do Estado, além do castelhano (artigo 3º) e reconhecendo a legitimidade da jurisdição indígena (artigo 171).

A pretensão de dar efetividade ao princípio da soberania popular reflete no alargamento dos direitos de participação política, que além do direito de eleger e de ser eleito, incluem ainda o direito de participar nos assuntos de interesse público, de apresentar projetos de iniciativa popular normativa, de ser consultado, de fiscalizar os atos do poder público e de revogar mandatos de autoridades eleitas popularmente (artigo 61), sendo agregados à fórmula tradicional de democracia representativa instrumentos de democracia direta e comunitária (artigo 95). No âmbito da institucionalidade estatal, impõe-se a representação paritária de homens e mulheres e a adoção de medidas de ação afirmativa para a garantia da participação de setores sociais discriminados (artigo 65). Como traço distintivo, tem-se a natureza (ou “Pacha Mama”) reconhecida como sujeito de direitos (artigos 10º, 71 e 395 ao 415), com reflexos diretos na delimitação do modelo de exploração dos recursos naturais (artigos 72 ao 74) e do modelo de desenvolvimento econômico (artigos 275 ao 278).

O poder político institucionalizado é dividido de maneira particular nessa experiência constitucional equatoriana: além das três clássicas – quais sejam, Função Legislativa (unicameral, formada pela Assembleia Nacional⁴⁴⁴), Função Executiva (Presidente da República⁴⁴⁵) e Função Judicial (Corte Nacional de Justiça⁴⁴⁶) – também há o delineamento da Função de Transparência e Controle Social e da Função Eleitoral. A Função de Transparência e Controle Social (artigo 204) é exercida pelo Conselho de Participação Cidadã e Controle Social⁴⁴⁷ com auxílio da Defensoria do Povo e da Controladoria Geral do Estado (artigo 207), por meio da promoção e do incentivo do exercício dos direitos relativos à participação cidadã, do impulso e estabelecimento de mecanismos de controle social nos assuntos de interesse público e na designação das autoridades públicas que lhe corresponda em conformidade com a Constituição (tal como os membros do Conselho Nacional Eleitoral, do Tribunal Contencioso Eleitoral e do Conselho da Judicatura, nos termos do artigo 208). Já a Função Eleitoral – associada à garantia do exercício dos direitos políticos que se expressam por meio do sufrágio, bem como os referentes à organização política da cidadania (artigo 217) – foi incumbida ao Conselho Nacional Eleitoral⁴⁴⁸ e ao Tribunal Contencioso Eleitoral⁴⁴⁹.

O enfrentamento do programa neoliberal adotado pelos governos equatorianos a partir da década de 1990 pode ser percebido na preocupação do constituinte de 2007 em reconhecer e proteger a propriedade nas formas associativa e comunitária (artigo 321), no cuidado em democratizar os fatores de produção (artigo 334) e na articulação de um sistema nacional de inclusão e igualdade social

⁴⁴⁴ Eleição direta, para mandato de 4 anos (artigo 118), permitida uma única reeleição, consecutiva ou não (artigo 114).

⁴⁴⁵ Eleição direta, para mandato de 4 anos (artigo 144), permitida uma única reeleição, consecutiva ou não (artigo 114).

⁴⁴⁶ Eleição indireta, pelo Conselho da Judicatura, conforme procedimento com concurso de oposição e méritos, impugnação e controle social, para mandato de 9 anos, vedada a reeleição (artigo 182)

⁴⁴⁷ Mandato de cinco anos, selecionados mediante concurso público de oposição e de méritos com postulação, supervisão e impugnação da cidadania de acordo com a lei (artigos 205 e 207)

⁴⁴⁸ Mandato de seis anos (artigo 218), por designação do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, após seleção mediante concurso público de oposição e méritos, com postulação e impugnação da cidadania, e garantida a paridade entre homens e mulheres, de acordo com a lei (artigo 224).

⁴⁴⁹ Mandato de seis anos (artigo 220), por designação do Conselho de Participação Cidadã e Controle Social, após seleção mediante concurso público de oposição e méritos, com postulação e impugnação da cidadania, e garantida a paridade entre homens e mulheres, de acordo com a lei (artigo 224).

denominado de “regime de bem viver” (artigos 340 ao 394). Além disso, ainda como traço dogmático relevante, a norma constitucional equatoriana institucionaliza a resistência por meio da afirmação de que “ os indivíduos e as coletividades poderão exercer o direito à resistência frente a ações ou omissões do poder público ou das pessoas naturais ou jurídicas não estatais que vulnerem ou possam vulnerar seus direitos constitucionais, e demandar o reconhecimento de novos direitos” (artigo 98)

No desenho institucional traçado pela Constituição de 2008 do Equador é importante ressaltar o papel da Corte Constitucional⁴⁵⁰ (órgão que não se confunde com a Corte Nacional de Justiça) na dinâmica político-institucional equatoriana, na medida em que desempenha a função de máximo intérprete das normas constitucionais (artigo 429) – não havendo possibilidade de recurso contra suas decisões (artigo 440). Em que pese tais aspectos que indicam escolhas políticas distintas daquelas que caracterizaram o constitucionalismo latino-americano nos séculos XIX e XX, é necessário registrar a previsão de um sistema complexo de controles endógenos (artigos 129, 148, 187, 431) e da regulamentação do estado de exceção em casos de agressão, de conflito armado internacional ou interno, de grave comoção interna, de calamidade pública ou de desastre natural (artigos 164 ao 166) – que revela o legado do modelo institucional hegemônico na América Latina sobre as tentativas de ruptura.

A busca pela efetividade do princípio da soberania popular – linha fundamental do projeto institucional que sustenta o “novo constitucionalismo latino-americano” – tem influência relevante na redefinição dos procedimentos de reforma do texto constitucional de 2008. Nesse sentido, as modificações que alterem a estrutura fundamental da Constituição, o caráter e os elementos constitutivos do Estado, que restrinjam os direitos e as garantias constitucionalmente assegurados ou que impactem nos procedimentos de reforma constitucional não podem ser promovidas pelos poderes constituídos, ficando exclusivamente a cargo do poder constituinte - isto é – de uma nova Assembleia Constituinte, que somente pode ser

⁴⁵⁰ Eleição indireta por comissão qualificadora integrada por pessoas nomeadas pelas Funções Executiva, Legislativa e de Transparência e Controle Social (artigo 434), para mandato de nove anos, vedada reeleição imediata (artigo 432).

convocada mediante consulta popular⁴⁵¹. Como se pode verificar, em comparação com os textos constitucionais venezuelano (1999) e boliviano (2009), que afastaram totalmente a possibilidade de reforma constitucional por meio dos poderes constituídos, a experiência equatoriana adotou postura menos radical, permitindo as emendas constitucionais pelo Parlamento, desde que em matérias não substanciais à ordem estabelecida em 2008⁴⁵².

Antes de completar a primeira década de vigência, entretanto, a Constituição equatoriana de 2008 sofreu o impacto de uma institucionalidade historicamente centralizadora, com relevante reflexo na contenção dos meios de participação popular direta. Na explicação desse fenômeno, há autores que apontam como falha do texto constitucional de 2008 o fortalecimento do poder executivo – que concentra funções especiais em matéria judicial, administrativa e legislativa⁴⁵³. O fato é que a prática constitucional demonstrou os limites da potencialidade dos mecanismos de participação direta presentes no texto equatoriano de 2008. A análise da aplicação da Constituição nessa primeira década após a sua promulgação indica que a frustração das expectativas em relação à intervenção popular direta não se deu somente porque o regime hiperpresidencialista bloqueou a efetivação das iniciativas participativas incorporadas pela Constituição, mas também porque a dinâmica institucional aumentou os poderes do Presidente da República em vez de freá-lo.

Na realidade essa tendência já se apresentara no contexto equatoriano antes mesmo da promulgação do novo texto constitucional – no período de transição da ordem jurídica de 1998 para a de 2008. Em 2007, quando o Presidente Rafael Correa obteve o aval do Tribunal Supremo Eleitoral (TSE) para dar andamento ao processo de consulta popular a respeito do chamamento de uma Assembleia Constituinte, parlamentares da oposição articularam o afastamento da cúpula dos integrantes do órgão eleitoral – o que fora respondido com a destituição imediata,

⁴⁵¹ Tal consulta pode ser solicitada pelo Presidente da República, por dois terços dos membros da Assembleia Nacional ou por doze por cento das pessoas inscritas no registro eleitoral (artigo 444).

⁴⁵² VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano.... Op.cit. p.32-33.

⁴⁵³ Ver ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **Desafios constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2009; OYARTE MARTÍNEZ, R. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009; ECHEVERRÍA, Julio. El Estado en la nueva Constitución”. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

por parte do próprio TSE, de 52 congressistas sob a acusação de interferirem na consulta popular. Na sequência, entretanto, a decisão do TSE foi reformada pelo Tribunal Constitucional (TC), que reconheceu a incompetência do órgão eleitoral para promover o afastamento dos parlamentares. Diante desse cenário, o Congresso equatoriano, de maioria governista, engendrou a deposição dos nove integrantes do TC e, assim, manteve a destituição dos congressistas da oposição⁴⁵⁴.

De maneira ainda mais evidente, a prática imediata após a promulgação do novo texto constitucional demonstrou o risco da concentração de poderes na figura do Presidente da República, na medida em que este desestimulou a organização cidadã que a Constituição incentivava e – mais diretamente – vetou as iniciativas legislativas destinadas a regular e promover os institutos criados a partir dos debates ocorridos em Montecristi⁴⁵⁵. A atuação do Presidente da República, nesse sentido, seja na construção de projetos legislativos de extrema relevância (como a “lei de mineração” e a “lei de águas”) sem o devido diálogo com a sociedade civil, seja na reforma do procedimento para composição de instituições de representação popular (como a eleição dos membros da Comissão de Participação Cidadã e Controle Social), indica que a prática presidencial posterior à promulgação da Constituição não ajudou a fortalecer e concretizar suas cláusulas participativas, mas sim a restringí-las⁴⁵⁶.

Nesse movimento de contenção das cláusulas constitucionais de participação popular por meio da atuação presidencial, merece especial destaque o processo de consulta popular promovido pelo governo de Rafael Correa em 2011. Em que pese a ressalva constitucional no sentido de que as consultas populares não poderiam alterar a estrutura fundamental do Estado ou os seus elementos constitutivos (artigo 441), tal processo de consulta apresentou como um de seus principais objetos a modificação dos mecanismos de participação popular previstos pela Constituição destinados a garantir a intervenção cívica na nomeação de novos juízes⁴⁵⁷. Com

⁴⁵⁴ TORRES, L. El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

⁴⁵⁵ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit., p.313.

⁴⁵⁶ Ibidem, p.313.

⁴⁵⁷ Ibidem, p.314.

uma pergunta extremamente complexa⁴⁵⁸, o governo levou adiante a proposta de contenção desse mecanismo de intervenção popular e saiu vitorioso na obtenção do efeito pretendido: com resultado da consulta popular, a designação dos magistrados passou fundamentalmente ao controle da própria institucionalidade⁴⁵⁹ – seguindo a tradição do constitucionalismo liberal-conservador.

Ainda mais reveladoras dessa tendência persistente de concentração de poder que marca a trajetória constitucional equatoriana mesmo após a promulgação do texto constitucional de 2008 são as emendas constitucionais impulsionadas pelo Executivo e aprovadas pela Assembleia Nacional em 2015, muito especialmente o recorte a respeito da possibilidade de reeleição. Conforme verificado na análise do texto constitucional equatoriano de 2008, o constituinte de Montecristi impôs aos cargos de eleição popular a restrição de uma única reeleição, consecutiva ou não⁴⁶⁰. A reforma constitucional promovida pela Assembleia Nacional no sentido de afastar a referida limitação e permitir a reeleição indefinida confronta diretamente a decisão política tomada pelo constituinte de 2007 e revela a ameaça que o poder de reforma alheio à intervenção popular pode representar ao projeto emancipador do novo constitucionalismo latino-americano.

É importante salientar que a crítica registrada no presente estudo em relação à inclusão da reeleição indefinida (em substituição à reeleição limitada) tem como alvo a forma pela qual se deu a modificação do texto constitucional – e não o conteúdo em si da alteração promovida. Nesse sentido, enfatize-se que a aposta no processo político e nas potencialidades da interação deliberativa não poderia nos conduzir ao afastamento imediato da reeleição indefinida como uma proposta intrinsecamente antidemocrática a ser rejeitada de plano. Ocorre que da análise do

⁴⁵⁸ Pregunta n. 4. “¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial, como lo establece el anexo 4?”. Anexo 4: “El artículo 20 del Régimen de Transición dirá: “Se disuelve el actual pleno del Consejo de la Judicatura. En su reemplazo se crea un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres delegados designados y sus respectivos alternos: uno por el Presidente de la República, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social; todos los delegados y sus alternos estarán sometidos a juicio político. Este Consejo de la Judicatura transitorio tendrá todas las facultades establecidas en la Constitución, así como las dispuestas en el Código Orgánico de la Función Judicial, y ejercerán sus funciones por un período improrrogable de 18 meses(...)”.

⁴⁵⁹ GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas...** Op.cit., p.314.

⁴⁶⁰ Cf. notas 444 e 445.

processo de modificação constitucional levado a cabo no contexto equatoriano verifica-se a substituição da decisão política construída pela Assembleia Constituinte e ratificada pelo povo em referendo (poder constituinte) por outra articulada exclusivamente pelo Congresso ordinário (poder constituído). Na pretensão de legitimar a reforma promovida, o governo inseriu uma cláusula que adiou a vigência da disposição permissiva à reeleição indefinida para o cargo de Presidente da República para meados de 2017 – com o propósito de afastar Correa da chefia do Executivo por um período presidencial.

Recentemente, em novembro de 2017, o sucessor de Correa, Lenin Moreno, convocou consulta popular para questionar a manutenção dessa decisão política articulada pelo Congresso equatoriano em 2015 envolvendo a reeleição indefinida. A crítica pragmática que tem recaído sobre o processo de consulta tem como eixo principal suposta ilegalidade procedimental, já que o Executivo teria dado andamento ao processo de consulta mesmo sem o pronunciamento da Corte Constitucional. Tal argumento, entretanto, não parece subsistir ao disposto expressamente na Lei Orgânica de Garantias Jurisdicionais e Controle Constitucional no sentido de que a omissão da Corte Constitucional no prazo de 20 dias – transcorridos no caso concreto, registre-se – implica no reconhecimento de um parecer favorável (artigo 105). Além disso, a consulta pretendida seria capaz de superar o déficit de legitimidade democrática da modificação constitucional operada em 2015, pois oportunizaria a manifestação do sujeito de onde emana todo o poder político – o povo. Independentemente do resultado de eventual consulta, a afirmação da decisão popular dela decorrente reconduziria o programa institucional equatoriano ao projeto de soberania popular alinhado em 2008.

4.2.3 O caso boliviano (2009):

Do cotejo entre a composição étnico-social e o quadro político-institucional do Estado boliviano pós-independência (com destaque à Constituição de 1826) é possível extrair o retrato da exclusão política delineada: mesmo representando a

maioria populacional⁴⁶¹, as comunidades de povos indígenas foram marginalizadas na estrutura de exercício do poder político. A administração dos militares Antônio José de Sucre (1825-1828) e Andrés de Santa Cruz (1829-1839) foi marcada pela instabilidade econômica consequente do isolamento boliviano no cenário mundial, em geral, e latino-americano, em particular. No primeiro meio século seguinte à emancipação política boliviana a agricultura e a pecuária (estruturas agrárias) representaram a base da economia do país. Após a derrocada do projeto da confederação Peruano-Boliviana (1836-1839), levada a cabo por Santa Cruz, a fragilidade das lideranças políticas suscitou uma série de quebras institucionais, que atestam a disputa do poder pelos caudilhos locais e a inconsistência de projetos nacionais idealizados nesse período.

O fechamento do sistema político – causado pela hegemonia dos setores oligarcas na articulação das ordens constitucionais construídas nessa etapa da história boliviana – teve como resultado o predomínio de atores da elite na direção da institucionalidade estatal, com impacto imediato na negação de direitos aos setores sociais vulneráveis. A investida de Mariano Melgarejo (1864-1871) contra a propriedade indígena exemplifica de maneira clara o potencial violento dessa estrutura institucional excludente: pelo decreto de 20 de março de 1866, os índios que possuíam propriedades rurais eram considerados proprietários, desde que pagassem uma soma entre 25 e 100 pesos para registrar seus títulos individuais, sendo que a não realização de tal averbação no prazo de sessenta dias implicaria na destituição e na venda de tais propriedades em leilão público⁴⁶². Em resposta ao movimento de espoliação executado pelo Estado, grandes levantes indígenas ocorreram no final da década de 1860, com reflexo na deposição de Melgarejo em 1871. As promessas de devolução das terras comunais às populações indígenas, entretanto, não foram levadas a sério pela administração de Augustin de Morales (1871-1872).

⁴⁶¹ “No momento da independência, John Barclay Pentland, um observador inglês, estimava a população da Bolívia em 1 100 000 habitantes, dos quais 800 mil índios, 200 mil brancos, 100 mil mestizos ou chulos (de sangue misto), 4 700 escravos negros e 2 300 negros libertos. É provável que não mais de 20 por cento falassem espanhol: a grande maioria (sic) falavam o quíchua e o aimará”. BONILLA, Heraclio. O Peru e a Bolívia da Independência à Guerra do Pacífico. p.541-589. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.p.569.

⁴⁶² Ibidem, p.580.

Na segunda metade do século XIX o renascimento das atividades mineiras na Bolívia – com destaque especial à extração e à exportação de prata das zonas tradicionais de mineração do planalto – proporcionou as condições para o surgimento de um novo grupo de empresários mineiros – os “barões da prata”⁴⁶³. A derrota imposta pelas forças chilenas na Guerra do Pacífico (1879-1883) às tropas peruanas e bolivianas acarretou profundas modificações do tabuleiro político boliviano, sendo a ascensão política da elite mineira e o término do domínio militar dos caudilhos aquelas de fundamental importância para a compreensão do processo de consolidação do estado oligárquico na Bolívia. Na sequência, o primeiro período de relativa estabilidade institucional – denominado como fase da “oligarquia conservadora” (1884-1899) – foi marcado, no campo político, pela fraude constante nos pleitos eleitorais aos quais apenas uma restrita parcela da sociedade tinha acesso, e, no campo econômico, pelo esforço do Estado em desenvolver e modernizar a extração e a exportação de minérios (prata e estanho, basicamente), com particular empenho na construção do ramal ferroviário e no estabelecimento inicial de moderna rede rodoviária.

Durante a virada do século XIX, a queda vertiginosa dos preços da prata no mercado internacional erodiu progressivamente o poder dos conservadores e abriu espaço para a ascensão da oligarquia liberal, vinculada às novas classes profissionais urbanas de La Paz e aos grupos exploradores de outros minérios (sobretudo aos novos mineiros do estanho)⁴⁶⁴. Verificou-se a preservação de praticamente todas as políticas do Partido Conservador, sendo que o crescimento econômico gerado pela exportação de estanho forneceu os recursos para expansão da burocracia do Estado e para execução de programas de obras públicas. A relativa estabilidade institucional – forjada por pleitos eleitorais fraudulentos – fora mantida até as eleições de 1920, quando Gutiérrez Guerra tentou controlar o resultado da disputa, o que fez irromper um movimento de insurgência liderado pelo Partido Republicano (fundado em 1914, a partir de uma divisão dos setores liberais) e apoiado de setores da comunidade empresarial descontentes com a administração dos oligarcas liberais.

⁴⁶³ Ibidem, p.583.

⁴⁶⁴ Presidentes egressos das fileiras do Partido Liberal: Manuel Predo (1899-1904), Ismael Montes (1904-1909 e 1913-1917), Eliodoro Villazón (1909-1913) e José Gutiérrez Guerra (1917-1920).

A ascensão dos republicanos não impactou na modificação das bases da estrutura sociopolítica boliviana – o que melhor se compreende quando se verifica a proximidade do Partido Republicano com os seus adversários: aquele era tão racista e oligárquico quanto estes. Embora os primeiros sindicatos trabalhistas modernos na Bolívia tenham se organizado institucionalmente no começo do século XX, a articulação do movimento de reivindicação dos trabalhadores tardou a amadurecer nessa região, sendo que até 1920 não ocorreram greves nacionais importantes. O aumento do conflito social diante do quadro de desigualdade econômica fez os republicanos governistas aderirem à violência institucional como ferramenta de controle. É de se destacar a posição liberal clássica adotada pelos republicanos na questão indígena, com a utilização da força para reprimir as revoltas e atacar os governos das comunidades de povos originários do território boliviano.

A década de 1920 assume importância na história político-institucional da Bolívia porque nela a arena política se torna mais complexa. A divergência entre as alas republicanas teve como consequência o surgimento do “Partido Republicano Genuíno”, agremiação liderada por Daniel Salamanca, um *hacendado* e político de Cochabamba que empenhou-se em fazer grandes agitações contra o governo do Partido Republicano, chefiado por Bautista Saavedra, um intelectual de classe média urbana, que – na condição de Presidente da República – concedeu a estrangeiros a exploração de petróleo na região oriental entre 1920 e 1921. No final de 1921 foi fundado o partido socialista nacional constituído por um pequeno grupo de intelectuais e com pouco apoio dos trabalhadores, mas que começou a trazer à tona questões fundamentais como a servidão indígena, o reconhecimento legal dos governos das comunidades de povos originários e os direitos do trabalho e das mulheres⁴⁶⁵. Além disso, a tensão gerada pela abertura da exploração petrolífera a empresários estrangeiros suscitou mais um racha do Partido Republicano, com a emergência do Partido Nacionalista em 1927.

Simultaneamente a essa disputa entre novos atores no cenário político houve uma grave deterioração da economia, visto os déficits orçamentários enfrentados e as crescentes dificuldades para o adimplemento das obrigações internacionais. A

⁴⁶⁵ KLEIN, Herbert S. A Bolívia da Guerra do Pacífico à Guerra do Chaco, 1880-1932.p.377-412. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. V. De 1870 a 1930.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.p.400

depressão econômica de 1930 teve reflexos diretos no contexto boliviano – principalmente por conta da queda dos preços do estanho no mercado internacional, que derrubou a receita do governo. O impacto do desequilíbrio econômico no campo político se fez sentir nas eleições parlamentares de 1931, quando o Partido Liberal – oposição ao governo republicano de Daniel Salamanca – conquistou maioria no Congresso. O fechamento dos canais de diálogo entre governo e oposição resultou na apresentação, pelo Presidente da República, do projeto de lei de “Defesa Social” no final de 1931. Segundo a proposta, seriam concedidos poderes extraordinários ao presidente para lidar com a oposição política da esquerda e com o movimento trabalhista⁴⁶⁶. A reação social a essa tentativa de avanço autoritário forçou Salamanca a retirar o projeto do Congresso, o que fragilizou bastante a sua imagem.

Com a pretensão de recuperar o apoio de antigos aliados, o Presidente voltou seus esforços para solucionar a questão fronteiriça com o Paraguai, na região do Chaco. A postura hostil adotada pelo governo boliviano no tratamento do problema não tardou em deflagrar um conflito armado contra as tropas paraguaias em 1932. É de se registrar que a Guerra do Chaco destruiu os últimos pilares que ainda sustentavam o sistema político boliviano construído a partir de 1880, sobretudo por meio da falência do governo civil e dos partidos políticos tradicionais. No campo político, a importância do conflito está na ascensão de novos grupos que atingiram a maturidade na época dessa guerra – chamados de “geração do Chaco”⁴⁶⁷ – para trazer ao debate nacional temas fundamentais como a questão indígena, a questão trabalhista, a questão agrária e a dependência econômica em relação dos donos de minas. A derrota boliviana no conflito armado contra o Paraguai deteriorou a força política das elites mineiras e contribuiu para a emergência das forças armadas, que dominariam o cenário político nacional até 1952.

A Revolução Nacional de abril de 1952 é o marco da reestruturação das instituições estatais articuladas pela oligarquia mineira. O não reconhecimento da vitória de Victor Paz Estenssoro, do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) nas eleições de 1951 e a tentativa de golpe à ordem constitucional então em vigor provocou uma insurreição popular de grandes proporções, diante da qual Paz Estenssoro logrou êxito em assumir a Presidência da República e controlar os

⁴⁶⁶ Ibidem, p.409.

⁴⁶⁷ Ibidem, p.411.

setores autoritários da oposição. Dentre as medidas adotadas pelo governo que se seguiu a esse episódio, a mais radical foi a nacionalização da grande mineração, com a criação da Corporação Mineira de Bolívia (Comibol) para administrar a exploração dos recursos minerais bolivianos. A primeira fase do governo “movimentista” esteve marcada pela postura rígida do governo na repressão dos setores da oligarquia boliviana, sob o lema de que “a primeira obrigação de quem toma o poder é mantê-lo”⁴⁶⁸.

O processo de moderação do Movimento Nacionalista Revolucionário – catalisado pela demanda de estabilidade político-econômica da burguesia que sustentava o movimento – tem um ponto marcante em 1956 com a eleição de Hernando Siles Zuazo. Diante da crise que assolava a economia boliviana Siles Zuazo decidiu aplicar rigorosa e imediatamente as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), em evidente deslocamento da política econômica projetada pelo nacionalismo “movimentista”. A perda do apoio dos grupos obreiros conduziu o governo ao fortalecimento da capacidade militar do Estado boliviano, com a concretização de importante alinhamento junto aos Estados Unidos. O segundo governo de Paz Estenssoro (1960-1964) não respondeu às expectativas dos atores políticos que reivindicavam o retorno à causa revolucionária, e representou a continuação e o aprofundamento da aliança com o governo norte-americano. O crescimento da violência dos protestos contra o governo precipitou um golpe militar liderado pelo General René Barrientos em 1964, com o apoio dos Estados Unidos.

O rompimento com a institucionalidade em meados da década de 1960 representou o início de um período autoritário da história boliviana marcado por instabilidade na correlação de forças em interação no tabuleiro político, a partir do qual o cenário socioeconômico sofreria forte impacto do imperialismo norte-americano. Com surgimento dos movimentos guerrilheiros que buscavam resistir diante do fechamento do sistema político houve a implementação de um sistema extremamente violento para reprimir a oposição ao estado de exceção implantado. Os governos militares (1964-1979) tiveram papel importante no isolamento e na

⁴⁶⁸ LLOBET TABOLARA, Cayetano. Bolivia: Estado y Ficción Gubernamental. p.325-348. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord). **El Estado en América Latina: Teoría y práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.p.333.

desarticulação da classe obreira, seja pela contenção dos mecanismos de participação política, seja pela eliminação física⁴⁶⁹. O desgaste do regime autoritário – nacional e internacionalmente – corroeu os recursos de sustentação do governo militar no final da década de 1970, quando após tentativas frustradas de novos golpes de estado, uma aliança de agremiações partidárias alcançou as condições de estabilidade para afirmar um projeto político em território boliviano: começava a fase da política neoliberal.

O sistema político democrático liberal que garantiu importante grau de estabilidade política à institucionalidade boliviana a partir da década de 1980 apresenta como suporte a aliança firmada entre o Movimento Nacional Revolucionário (MNR), fundado em 1941; o Movimento de Esquerda Revolucionário (MIR), de 1971; a Ação Democrática Nacionalista (ADN), de direita, fundada em 1979 pelo ex-ditador Hugo Banzer; a Consciência de Pátria (Condepa), de 1988; e a Unidade Cívica Solidariedade (UCS), de 1989⁴⁷⁰. O protagonismo do Movimento Nacional Revolucionário (MNR) nesse período de ajuste financeiro nas contas do Estado – por meio da privatização de empresas estatais, como foi o caso da Corporação Mineira da Bolívia (Comibol) – e da abertura econômica ao mercado mundial revela que a legenda se dissociou de forma radical das bandeiras levantadas na “revolução de 1952”. É importante registrar que no final do século XX e início do XXI o descontentamento da população com o programa neoliberal de privatização resultou em episódios de resistência popular, como foi o caso da “guerra da água”, deflagrada entre janeiro e abril de 2000 quando o serviço de água potável da cidade de Cochabamba foi concedido a uma empresa norte-americana pelo governo de Hugo Banzer (ADN). O conflito social extrapolou a cidade de Cochabamba, alcançando La Paz – o que fez o governo recuar e cassar a concessão.

Já na administração de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), em setembro de 2003, em razão do aceno no sentido da alienação dos recursos naturais do país – especificamente os hidrocarbonetos – iniciou o confronto social conhecido como

⁴⁶⁹ Ibidem, p.343.

⁴⁷⁰ GUIMARÃES, Cesar; DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María. Bolívia: a história sem fim. p.13-26. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice Soares; MOTA, Aurea; DA SILVA, Fabrício Pereira (orgs.). **A Bolívia no espelho do futuro**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. p.14.

“guerra do gás”, que culminou com uma rebelião indígena e popular com força para impor a renúncia do Presidente e exigir um acordo com o seu Vice, Carlos Mesa. O encerramento do referido enfrentamento social fora articulado pelo “Acordo de Outubro”, cujo conteúdo compreendia três principais compromissos: convocar, de imediato, um referendo sobre as disposições básicas de uma nova lei de hidrocarbonetos; fazer chegar ao Congresso um projeto de lei consistente com os resultados da consulta popular; e convocar uma Assembleia Constituinte⁴⁷¹. Em que pese os resultados do plebiscito realizado em julho de 2004, Carlos Mesa insistiu na promulgação de uma legislação que garantisse a continuidade dos investimentos estrangeiros em hidrocarbonetos, o que reacendeu a crise e oportunizou a emergência do Movimento ao Socialismo (MAS), fundado em 1998, enquanto ator de articulação dos grupos políticos descontentes com os partidos tradicionais.

Foi nesse cenário de crescentes mobilizações populares contra o programa neoliberal que, em dezembro de 2005, no pleito eleitoral antecipado pela renúncia do Presidente Carlos Mesa, o Movimento ao Socialismo logrou êxito em eleger presidente (Evo Morales) e vice-presidente (Álvaro García Linera) em primeiro turno, com 53,7% dos votos válidos⁴⁷². Logo no primeiro ano do governo de Morales houve a nacionalização do gás (em maio de 2006), a renegociação dos contratos das empresas que exploravam esse recurso natural na Bolívia e a implementação de importantes medidas sociais – tal como o Bônus Juancito Pinto (política focalizada para famílias pobres) e o Bônus Dignidade (para os mais velhos)⁴⁷³ – além do que se percebeu um avanço expressivo dos programas estatais voltados ao combate do analfabetismo⁴⁷⁴. Conforme projetado no período de campanha eleitoral, Morales articulou o chamamento de uma Assembleia Constituinte com o propósito de

⁴⁷¹ Ibidem, p.17.

⁴⁷² DOMINGUES, José Maurício. A Bolívia às vésperas do futuro. p.27-50. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice Soares; MOTA, Aurea; DA SILVA, Fabrício Pereira (orgs.). **A Bolívia no espelho do futuro**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.p.29.

⁴⁷³ As medidas implementadas por Morales buscam gerar benefícios tangíveis e não conjunturais para os setores mais pobres da população, como forma de dar sustentabilidade à nova correlação de forças e reduzir os espaços para opções conservadoras que busquem retomar as trajetórias do passado. Esse quadro abre para as elites tradicionais duas possibilidades, a insistência na ruptura separatista presente nas propostas de autonomia dos Departamentos da chamada Meia Lua (Santa Cruz, Tarija, Pando e Beni), ou a busca de uma estratégia de convivência permanente baseada numa agenda que legitime o pluralismo, especialmente no âmbito do sistema econômico e do regime de propriedade. AYERBE, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. In: **Lua Nova**, São Paulo, p.179-216, 2011. p.200

⁴⁷⁴ DOMINGUES, José Maurício. Op.cit., p.29.

refundar o Estado boliviano, que mantinha em 2006 a engenharia institucional desenhada pela Constituição de 1961 (com as reformas de 1967).

Em julho de 2006 foram eleitos os integrantes da Assembleia Constituinte, que contou com maioria do Movimento ao Socialismo (MAS). A direção em que apontaram as propostas de importantes dispositivos constitucionais aprovadas na cidade de Oruro em dezembro de 2007 sobre problemas sensíveis – tais como a reforma agrária e a autonomia indígena – suscitou o protesto de setores oposicionistas, organizados em torno do partido Poder Democrático e Social (Podemos), que conseguiu obstruir o avanço do processo constituinte⁴⁷⁵. Foi somente após a materialização de numerosas modificações (144 artigos foram revisados) levadas a cabo em outubro de 2008 que os governistas alcançaram um acordo com a oposição, a partir do qual foi convocado um referendo aprobatório e dirimitório⁴⁷⁶, realizado em janeiro de 2009. Nessa oportunidade a nova Constituição boliviana foi aprovada por 61,43% dos votantes (sendo que 90% dos habilitados a votar compareceram às urnas)⁴⁷⁷, e passou a vigorar em fevereiro do mesmo ano.

A Constituição boliviana de 2009 propõe a superação do Estado colonial, republicano e neoliberal para assumir um compromisso com o Estado Unitário Social de Direito Plurinacional Comunitário, fundado na pluralidade e no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico (artigo 1º). A parte dogmática do texto constitucional é marcada pelo pensamento descolonial, com impacto no

⁴⁷⁵ Em setembro de 2008, o bloco histórico da direita inicia algumas ações golpistas contra o Governo Central, como ocupação e destruição de algumas instituições do Estado. Mais de 72 instalações governamentais foram queimadas como: canal de televisão, rádio estatal, escritório da empresa de telecomunicações, sabotagem de gasoduto em Tarija e por fim, o mais grave, que foi o massacre de dirigentes camponeses no Departamento de Pando. Mais um golpe de Estado estava em andamento na Bolívia com ações ilegítimas, além de terem um caráter marcadamente fascista, racista e antidemocrático. Diante dessas ações, o governo interviu militarmente em Pando, expulsou o embaixador dos Estados Unidos, que articulava internacionalmente as ações, e iniciou uma mobilização da sociedade civil nos redutos mais fortes da direita golpista. DA SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel. **A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina**. 2014. 350 f. Tese (Tese em direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014. p.109.

⁴⁷⁶ Além da questão envolvendo a aprovação da nova constituição, os cidadãos bolivianos também foram chamados a dirimir o problema relativo ao limite da propriedade, que acabou sendo fixado em 5 000 hectares consoante o artigo 398 da nova Constituição: “Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas”.

⁴⁷⁷ Ibidem, p.43.

reconhecimento dos povos indígenas originários, camponeses e afrobolivianos na conformação do povo boliviano (artigo 3º), na imposição do respeito às diversas cosmovisões e crenças espirituais (artigo 4º) e, ainda, na afirmação de trinta e seis idiomas de povos originários⁴⁷⁸ como idioma oficial do Estado, além do castelhano (artigo 5º). De igual modo, enquanto reflexo da ruptura paradigmática com a lógica monocultural do constitucionalismo hegemônico na América Latina, verifica-se a inserção de princípios ético-morais das comunidades indígenas (artigo 8º, I), tais como *ama suwa* (não sejas mentiroso nem ladrão) e o *suma qamaña* (bem viver).

Depreende-se da leitura do texto constitucional boliviano – que arrola direitos individuais (artigos 15 ao 20), direitos civis e políticos (artigos 21 ao 29), bem como direitos sociais, econômicos e culturais (artigos 33 ao 105) – a preocupação em realinhar as estruturas do Estado a partir do reconhecimento da pluralidade de tradições culturais dos diversos povos indígenas originários, cuja existência é anterior à invasão colonial espanhola (artigos 30 a 32). Paralelamente, há a previsão de ações judiciais de garantia dos direitos conhecidos: ação de liberdade (artigos 125 ao 127), ação de amparo constitucional (artigos 128 e 129), ação de proteção de privacidade (artigos 130 e 131), ação de inconstitucionalidade (artigos 132 e 133), ação de cumprimento (artigo 134) e ação popular (artigos 135 e 136). Saliente-se que das três experiências constitucionais que integram o “novo constitucionalismo latino-americano”, a boliviana de 2009 se destaca por não institucionalizar de modo expresso a resistência – embora seja possível admitir uma institucionalização implícita, dados os contornos da engenharia orgânica voltada à concretização do autogoverno coletivo.

Organicamente o poder é dividido em Legislativo (Assembleia Legislativa Plurinacional bicameral, composta pela Câmara dos Deputados⁴⁷⁹ e pela Câmara de Senadores⁴⁸⁰), Executivo (Presidente da República⁴⁸¹), Judiciário (Tribunal Supremo

⁴⁷⁸ Os idiomas são: aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawayaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré e zamuco (artigo 5º, I).

⁴⁷⁹ Integrada por 130 membros, eleitos por sufrágio direto, para mandato de 5 anos com possibilidade de uma única recondução imediata (artigos 146 e 156).

⁴⁸⁰ Integrada por 36 membros, eleitos por sufrágio direto, para mandato de 5 anos com possibilidade de uma única recondução imediata (artigos 148 e 156).

⁴⁸¹ Eleito por sufrágio direto, para mandato de 5 anos com possibilidade de uma única recondução imediata (artigos 166 e 168)

de Justiça⁴⁸², sendo que a justiça constitucional fora atribuída ao Tribunal Constitucional Plurinacional⁴⁸³) e Eleitoral (Tribunal Supremo Eleitoral⁴⁸⁴). O desenho institucional privilegia a participação popular direta, em evidente ruptura com a institucionalidade da democracia liberal predominante na América Latina em todo o século XX. Para além do direito à participação na eleição dos representantes, a cidadania é compreendida como a possibilidade de intervenção direta – por meio de referendo, da iniciativa legislativa cidadã, da revogatória de mandato, da assembleia, do cabildo e da consulta prévia – e alargada pela noção de democracia comunitária (por meio da qual é reconhecida a legitimidade das autoridades e representantes das comunidades indígenas originárias, bem como de suas regras e procedimentos próprios). Nesse mesmo sentido, a ordem constitucional boliviana afirma que o povo soberano, por meio da sociedade civil organizada, participará do processo de definição das políticas públicas (artigo 241)

Em matéria econômica, vale ressaltar a afirmação de que o Estado assegurará o desenvolvimento mediante a redistribuição equitativa dos excedentes econômicos em políticas sociais de saúde, educação e cultura (artigo 306, V) – com especial atenção à promoção da organização econômica comunitária (artigo 307). Importante enfatizar, ainda, a inclusão dos recursos naturais⁴⁸⁵ como propriedade do povo boliviano a ser administrado pelo Estado (artigo 311, II, “2”), sendo proibido o monopólio e o oligopólio privado (artigo 314) e reconhecida como prioridade a industrialização dos recursos naturais (artigo 319). Em que pese esses traços próprios que afastam a experiência boliviana do constitucionalismo liberal-conservador, é preciso salientar que também há pontos de continuidade entre esses

⁴⁸² Instância máxima da jurisdição ordinária; seus membros são eleitos mediante sufrágio universal após a pré-seleção realizada pela Assembleia Nacional Plurinacional, para mandato de 6 anos – vedada a reeleição (artigos 181 ao 183). Paralelamente, a Constituição reconhece a legitimidade da jurisdição indígena, aplicada pelas autoridades de cada povo originário em conformidade com suas respectivas cosmovisões, princípios, valores culturais e procedimentos (artigos 190 ao 192)

⁴⁸³ Seus membros são eleitos por sufrágio universal seguindo os procedimento, mecanismo e formalidades de composição do Tribunal Supremo de Justiça (artigo 198). O mandato também aqui é de 6 anos (artigo 200)

⁴⁸⁴ Instância máxima do órgão eleitoral plurinacional; é composto por 7 membros eleitos para mandato de 6 anos vedada a reeleição e com a previsão da reserva para no mínimo 2 descendentes de povos indígenas originários camponeses. Ressalte-se que a eleição para o órgão de cúpula do órgão eleitoral se dá indiretamente: 6 membros são escolhidos pela Assembleia Legislativa Plurinacional e 1 membro é escolhido pelo Presidente da República (artigo 206)

⁴⁸⁵ O Estado, em nome e representação do povo boliviano, exerce a propriedade de toda a produção de hidrocarbonetos do país e é o único facultado para sua comercialização – sendo que a totalidade da renda advinda desse setor será de propriedade do Estado (artigo 359).

dois padrões institucionais, como se constata na inserção de engrenagens de fiscalização endógena – tal como a Controladoria Geral do Estado (artigos 213 ao 217), Defensoria do Povo (artigos 218 ao 224), Ministério Público (artigos 225 ao 228) e a Procuradoria Geral do Estado (artigos 229 ao 231) – e na articulação de um sistema (ainda que modesto) de controles horizontais (artigos 159, “11”; 160, “6”; 184, “4”; 195, “1”), bem como na regulamentação do estado de exceção (artigos 137 ao 140).

Finalmente, reitere-se que a Constituição de 2009 afastou do cenário jurídico boliviano as tradicionais estruturas do “poder constituinte derivado”. Nesse sentido, a sua reforma total ou aquela que afete suas bases fundamentais deverá ser procedida por uma Assembleia Constituinte originária plenipotenciária, ativada por vontade popular mediante referendo. De igual modo, a reforma parcial do texto constitucional está condicionada à realização de um referendo popular prévio (artigo 411) – sem o qual a proposta de modificação constitucional não será implementada. É justamente esse aspecto da ordem constitucional boliviana que tem gerado importante atrito entre as instituições estatais, com reflexo significativo no empoderamento do Tribunal Constitucional Plurinacional, órgão que detém a competência de exercer a jurisdição constitucional. A inviabilidade de reformas formais desvinculadas à participação popular tem como consequência o deslocamento do cenário da disputa por reformas no sentido da Constituição: em vez da alternativa do procedimento formal (reformas e emendas, via Parlamento com posterior submissão a referendo popular), movem-se os esforços políticos pelo caminho informal (interpretações constitucionais, via Tribunal Constitucional Plurinacional).

Também no caso boliviano a tensão gerada pela prática constitucional após a promulgação do novo texto de 2009 tem como questão de base o problema da reeleição presidencial. Após vencer as eleições de 2010 e de 2015, Evo Morales estaria constitucionalmente impedido de concorrer como candidato à Presidência da República no pleito previsto para 2020, tendo em vista o disposto no artigo 168 da Constituição de 2009, que limita a reeleição por uma única vez de maneira contínua. Diante do obstáculo constitucional o governo convocou referendo popular em fevereiro de 2016 para buscar a modificação desse quadro institucional. Saliente-se que a proposta encampada pela administração de Morales não contemplava a

reeleição indefinida (como visto no caso equatoriano), mas ampliava a possibilidade de reeleição (em vez de uma, permitiria duas reconduções)⁴⁸⁶. O fato é que por decisão popular (51,30% dos participantes) a proposta governista foi derrotada, o que na prática representou bloqueio institucional ao quarto mandato consecutivo de Evo Morales (2006-2010, 2010-2015, 2015-2020, 2020-2025).

Em que pese o resultado do referendo popular de 2016, recentemente – em 28 de novembro de 2017 – sobreveio decisão do Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) em sede de controle de convencionalidade no sentido de que a proibição da recandidatura viola direitos políticos previstos da Convenção Interamericana de Direitos Humanos de 1992. No exercício da jurisdição constitucional o TCP avaliou que a inviabilização da reeleição representaria limitação desnecessária e desproporcional ao exercício dos direitos políticos, pois eventual recandidatura não representa a garantia de que quem esteja ocupando o cargo eletivo vá forçosamente ser reconduzido de maneira contínua e indefinidamente, já que isso dependerá decididamente do voto dos cidadãos⁴⁸⁷.

É curioso observar que para tentar se desviar da decisão política tomada pela Assembleia Constituinte boliviana de 2009 o TCP resgatou o relatório apresentado pela Comissão n.7 (encarregada do Poder Executivo), que chegou a sugerir a adoção da reeleição indefinida. Nessa decisão “criativa” – onde consta uma interpretação bastante peculiar do Pacto de São José da Costa Rica – o TCP tomou como a “vontade do constituinte” aquela sugestão da Comissão n.7, ignorando tanto o fato de o plenário da Assembleia Constituinte ter limitado a reeleição para os cargos eletivos (com posterior ratificação popular, é preciso dizer), quanto a manifestação mais recente da cidadania no referendo de 2016. Na prática, o TCP substituiu a vontade do constituinte (consignada em 2008 e reforçada em 2016) sob o fundamento generalista de proteção e ampliação de direitos fundamentais.

⁴⁸⁶ **Artículo 4° de la Ley 757-** La pregunta a realizarse en el Referendo Constitucional Aprobatorio será la siguiente: “¿Usted está de acuerdo con la reforma del Artículo 168 de la [Constitución Política del Estado](#) para que la Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente del Estado puedan ser reelectas o reelectos por dos veces de manera continua?. Por Disposición Transitoria de la Ley de Reforma Parcial de la [Constitución Política del Estado](#), se considera como primera reelección al periodo 2015 - 2020 y la segunda reelección el 2020 - 2025. Ley de Convocatoria a Referendo Constitucional Aprobatorio. Disponível em: https://www1.oep.org.bo/wp-content/uploads/2017/02/ley_757_convocatoria.pdf. Acesso em 20 nov. 2017.

⁴⁸⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia Constitucional Plurinacional 0084/2017. Sala Plena, Decidido em 28 de novembro de 2017. p.77

4.3 O que há de “velho” no “novo” constitucionalismo latino-americano?

A comparação das experiências constitucionais venezuelana (1999), equatoriana (2008) e boliviana (2009) com o modelo constitucional liberal-conservador do século XX revela importantes avanços no sentido da ampliação do rol de direitos fundamentais – com especial destaque a direitos econômicos e culturais – e na reestruturação institucional destinada a efetivar a soberania popular nos processos de tomada de decisão política. A avaliação da prática constitucional que seguiu a aprovação e promulgação dessas três Constituições, entretanto, força o reconhecimento de que há algo de “velho” no “novo” constitucionalismo latino-americano. A identificação dos traços próprios da estrutura liberal-conservadora que persistem no funcionamento das constituições latino-americanas consideradas mais progressistas é fundamental para que se possa avançar no aperfeiçoamento institucional dos desenhos constitucionais da região.

Seguindo o entendimento de Roberta Gargarella, percebe-se que as três constituições analisadas no presente capítulo reforçam alguns aspectos presentes no constitucionalismo latino-americano do século XX: *i.*a parte orgânica continua marcada por uma estrutura de poder concentrada politicamente e centralizada territorialmente; ao mesmo tempo em que *ii.* a parte dogmática segue distinguindo-se pela presença de declarações robustas, generosas, e extensas de direitos individuais e sociais, de diversas espécies⁴⁸⁸. Nos três contextos analisados é possível constatar um avanço em direção ao fortalecimento do Poder Executivo, com a concentração de atribuições legislativas, administrativas e judiciais. A expressão institucional mais evidente desse traço liberal-conservador nas estruturas do novo constitucionalismo tem sido o esforço político dos governos sob a égide dos quais tais novas ordens constitucionais emergiram em estenderem seus respectivos mandatos para além do período estipulado no momento da articulação desses textos constitucionais.

Dentre as explicações construídas para esclarecer as razões da frustração do projeto representado pelo novo constitucionalismo latino-americano, destaca-se a

⁴⁸⁸ GARGARELLA, Roberto. Lo “viejo” del “nuevo” constitucionalismo latino-americano. Disponível em: https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Sp.pdf. Acesso em 25 nov. 2017. p.17

trazida por Gargarella no sentido da mescla e da superposição de modelos de democracia que subjazem no âmago dos processos de (re)fundação institucional ocorridos na região latino-americana. A opção pelo sistema de “integração entre modelos” – implementado a partir da segunda metade do século XIX, com o constitucionalismo liberal-conservador – não foi reconfigurada posteriormente, e persistiu mesmo durante a emergência das experiências constitucionais que compuseram o movimento do novo constitucionalismo latino-americano. Como consequência, tem-se que a estrutura de poderes respondeu – e continua respondendo – a valores democráticos do século XIX: baixa participação popular, manutenção de setores excluídos e direitos políticos limitados pela prática institucional⁴⁸⁹.

A tentativa de combinar modelos opostos também pode ser identificada a partir do estudo da parte dogmática dos novos textos constitucionais que – por exemplo – comprometem-se com os direitos dos povos originários ao mesmo tempo em que afirmam o valor da propriedade privada. No embate dessas interpretações antagônicas do projeto de futuro almejado, não raramente resta prejudicada a projeção radical de emancipação popular por meio da abertura da sala de máquinas da Constituição, isto é, de efetivação dos instrumentos de participação política direta que deem a última palavra ao povo nos processos de tomada de decisão política.

As três experiências constitucionais analisadas na presente seção indicam que há uma questão estrutural que pende de resposta: a construção de um projeto político-institucional democrático de enfrentamento das desigualdades sociais da região latino-americana depende da concentração do poder no Executivo? Estamos com Gargarella na resposta para o presente questionamento: há um problema óbvio quando se deseja favorecer e fortalecer a participação popular esperando que ela seja posta em prática por aquele que vai ter socavado seu poder de modo mais direto tão logo essa participação se torne efetiva⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ Ibidem, p.30.

⁴⁹⁰ Ibidem, p.34.

5 Considerações finais

A análise do padrão de institucionalização constitucional da resistência dominante na América Latina nos séculos XIX e XX revela que a perspectiva de resistência adotada nesse período se afasta de modo significativo daquela sugerida por Roberto Gargarella. A concepção de resistência constitucionalizada nas experiências que compõem os sub-padrões 1, 2 e 3⁴⁹¹ é esvaziada substancialmente pela restrição do sufrágio (sub padrão 2), pela limitação do agir resistente (sub padrão 3) ou pela combinação de ambas características anteriores (sub padrão 1). Na prática, a resistência constitucional representou mero dispositivo retórico nesses contextos, sem qualquer potencialidade de emancipação política que garantisse ao povo acesso direto à sala de máquinas da Constituição. É o que se pode constatar a partir da retomada de alguns exemplos, senão vejamos.

Compondo o primeiro sub padrão, a Constituição salvadorenha de 1886 constitucionalizou a resistência por meio do reconhecimento da legitimidade da insurreição destinada a afastar os governantes nos casos em que fosse necessário, sendo vedados outros efeitos para além da nomeação de substitutos ao cargo destituído (artigo 36). Em dezembro de 1931, quando o general Maximiliano Hernández Martínez golpeou a ordem constitucional vigente (desde 1886) e assumiu a Presidência da República, iniciou-se um movimento insurrecional organizado pelo Partido Comunista, com grandes manifestações públicas a partir de janeiro de 1932. Em que pese a vigência formal do artigo 36 da Constituição salvadorenha de 1886, o levante popular – com ampla participação de comunidades de povos originários em Santa Tecla, Colón, Izalco, Armenia, Nahuizalco e Juayúa – foi violentamente reprimido⁴⁹² e as principais lideranças, fuziladas pelas forças militares.

Situação semelhante ocorreu sob a vigência da Constituição guatemalteca de 1945 (sub padrão 2), que trazia expressamente o reconhecimento da resistência legítima nos casos de ameaça ao princípio da alternância do cargo da Presidência da República (artigo 2º) e de violação dos direitos previstos constitucionalmente (artigo 50). Entretanto, as ações políticas contra o golpe de Estado orquestrado

⁴⁹¹ Cf. Quadro n. 2, pg. 156..

⁴⁹² Embora não haja uma cifra exata, fala-se entre 15.000 e 30.000 mortos. Ver: TENENBAUM, Ernesto Jorge. **Movimientos populares em la historia de nuestra América**. Buenos Aires: Sudamericana, 2006. p.232.

pelos Estado Unidos em 1954 e levado a cabo pelos setores sociais descontentes com o programa de reformas sociais executado por Jacobo Arbenz Guzmán (1951-1954) foram taxadas de subversivas pelo regime autoritário implementado, que apressou-se em instiuir o Comitê de Defesa Nacional contra o Comunismo⁴⁹³. Some-se a isso o fato de que a Lei Preventiva contra o Comunismo, também de 1954, definia “comunismo” de maneira tão vaga que poderia incluir quaisquer manifestações contra o regime de exceção implantado, autorizando a punição e a prisão dos opositores que se lançassem à resistência. Também a institucionalização constitucional da resistência trazida pela ordem guatemalteca de 1945 não apresentou efetividade diante do retrocesso autoritário que se impôs.

Nesse mesmo sentido, a vigência da Constituição de Honduras de 1957 (sub padrão 3) não foi empecilho ao golpe de Estado promovido em outubro de 1963 pela elite conservadora do país com o auxílio norte-americano. O programa de reforma agrária apresentado por Ramón Villeda Morales (1957-1963) foi considerado demasiadamente radical pelas empresas que compunham o núcleo econômico de exploração bananeira, o que subvencionou a quebra da ordem institucional. A deposição do Presidente eleito conforme as regras estabelecidas pela Constituição vigente gerou reação política, em evidente episódio de resistência constitucional. O texto constitucional hondurenho institucionalizava a resistência também por meio da afirmação da legitimidade da insurreição destinada a garantir a regularidade da alternância do cargo de Presidente da República (artigo 4º). No entanto, as tentativas de articulação política contra o golpe deflagrado foram violentamente reprimidas pelas forças armadas – o que demonstra a fragilidade do padrão de institucionalidade adotada para garantia da resistência constitucional.

As três experiências constitucionais mencionadas acima são boas ilustrações de uma perspectiva de resistência institucionalizada que concebe (i) o agir resistente como reação a contextos previamente delimitados e (ii) o agente da resistência como sujeito distinto da plebe; trata-se, portanto, da resistência retórica (sub padrões 1, 2 e 3). A partir do referencial teórico revisitado no primeiro capítulo deste estudo, constata-se que a resistência retórica afasta-se da compreensão de autogoverno, na medida em que não pretende garantir e promover a soberania popular, mas conferir estabilidade a uma estrutura institucional marcadamente

⁴⁹³ GRANDIN, Greg. **A revolução guatemalteca...** Op.cit. p.55.

conservadora (sistema político fechado à intervenção popular) mediante a utilização de um discurso dogmático progressista (com previsão do “direito resistência” ou do “direito de insurreição”) . No âmbito das constituições que concebem a resistência retórica (sub padrões 1, 2 e 3), não há como vislumbrar o sentido positivo (inovador e emancipador) do agir resistente, que acaba sendo cooptado e aprisionado pela institucionalidade em funcionamento (seja ela aquela prevista na Constituição, seja ela uma ordem de fato).

Nesse quadro, o sub padrão n.4 destaca-se por ser o que maior potência atribui ao agir resistente (dentre os anteriores), uma vez que afasta as limitações prévias quanto ao conteúdo da ação resistente (conceito abrangente de resistência) e as restrições quanto ao sujeito legitimado a interferir legitimamente na realidade política (sufrágio universal). O desafio que se apresenta diante dessas ordens constitucionais está associado com a dificuldade das engenharias institucionais nelas contidas em efetivar o sufrágio universal. Enfatize-se que a noção de sufrágio universal aqui adotada não se restringe ao direito de votar e de ser votado, alcançando o poder de interferir na organização e no resultado dos processos de tomada de decisão política realizados pelo Estado. Na prática, os desenhos institucionais presentes nas experiências constitucionais que integram o sub padrão n.4 são marcados pela carência de instrumentos de participação política direta para além do voto.

Tomando como exemplo o caso mexicano⁴⁹⁴, nota-se que a combinação entre o sufrágio universal e o conceito abrangente de resistência (artigo 39) não importou em democratização da institucionalidade estatal, nem serviu de fundamento para a afirmação da soberania popular. A análise do contexto político mexicano e da prática institucional de cortar as raízes de quaisquer eventuais atos de organização e protesto cívico – que são percebidos pela institucionalidade estatal como “agitação” ou “rebelião” – revela que a potência do agir resistente projetada pelo sub padrão n. 4 – a resistência inepta – é mais aparente do que real. Em última instância, são as próprias estruturas do Estado (órgãos representativos e tecnocráticos) as responsáveis por realizarem as decisões políticas com geração de efeitos para toda a comunidade, sem previsão de interferência popular direta nesse processo.

⁴⁹⁴ A partir de 1953, quando há o reconhecimento do sufrágio universal, a Constituição mexicana de 1917 assume as características do sub padrão n.4.

A promessa de ruptura trazida no movimento do “novo” constitucionalismo latino-americano, emergente no início do século XXI, tem como núcleo estruturante exatamente a instrumentalização do sufrágio universal, por meio do reconhecimento de formas de participação popular (direta) nos assuntos de interesse geral da comunidade. Desse modo, Venezuela (em 1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) institucionalizaram em suas ordens constitucionais uma noção de resistência⁴⁹⁵ que se aproxima mais à perspectiva da resistência como autogoverno, isto é, como agir na esfera pública. A resistência “por vir” inserida nesses novos textos tem como sustentáculo fundamental o condicionamento de mudanças político-institucionais à aprovação popular (com a exclusão do “poder constituinte derivado”) e a adoção de um sistema de controles exógenos sobre a atuação dos governantes que se complementa com mecanismos de participação política direta.

O estudo dos três casos concretos (Venezuela, Equador e Bolívia) revela, contudo, que a prática constitucional centralizadora é capaz de gerar interferências e bloqueios no projeto institucional emancipador pretendido, com graves reflexos na flexibilização da soberania popular. Nesse ponto o direito revela os seus limites diante de elementos históricos e culturais que o condicionam: não se modificam sistemas políticos com mais de duzentos anos de história de centralização com uma década de interpretação e de aplicação de uma Constituição organicamente descentralizante e dogmaticamente emancipadora. Os impasses político-institucionais relatados no capítulo 3 revelam que a institucionalização da resistência como afirmação do autogoverno não é empecilho para retrocessos conservadores orientados à restrição da soberania popular.

Em última análise, o padrão de institucionalização da resistência observado no âmbito do “novo” constitucionalismo latino-americano (resistência *por vir*) apresenta a vantagem de recolocar a tônica no campo político, com a aposta na participação cidadã como resposta espontânea e criativa para as crises institucionais. Se de fato a institucionalidade se fará “aberta” para a recepção das orientações advindas das manifestações populares, somente o tempo de funcionamento das engrenagens constitucionais dirá. Com menos de duas décadas de vigência da primeira experiência (a venezuelana, de 1999), a realidade da prática constitucional verificada nos força a uma perspectiva pouco otimista, consciente de

⁴⁹⁵ Venezuela (1999) e Equador (2008) de forma expressa; Bolívia (2009) de forma implícita.

que o processo de constitucionalização da resistência como autogoverno é apenas a primeira etapa de um longo caminho de disputa e de (des)construção no sentido de devolver a Constituição ao povo.

Referências bibliográficas

ACOSTA, Alberto. **Breve história econômica do Equador**. Brasília: Funag, 2006.

ADAME GODDARD, Jorge. El juramento de la Constitución de 1857. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 10, pp.21-37, 1998.

ÁLVAREZ GARCIA, Alberto; DILLA ALFONSO, Haroldo. Teoría e práctica políticas de la revolución cubana. p.566-584. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

ANNA, Timothy. A independência do México e da América Central. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Veronica. **América Latina, la construcción de la orden: de la colonia a la disolución de la dominación oligárquica**. Buenos Aires: Ariel, 2012.

ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

ARENT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. 6. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ARENDT, Hannah. **O que é política?**. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARENDT, Hannah. **Crisis de la Republica**. Madrid: Taurus Ediciones, 1973.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **El neoconstitucionalismo transformador: el Estado y el derecho en la constitución de 2008**. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, 2011.

ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro. **Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva**. Quito: Tribunal Constitucional del Ecuador, 2009.

AYALA MORA, Enrique. **Resumen de historia del Ecuador**. Quito: Corporación Editora Nacional, 2008.

AYALA MORA, Enrique; QUINTERO L., Rafael. Teorías e Ideologías sobre el Estado en Ecuador: 1948-1984. p.367-404. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord). **El Estado en América Latina: Teoría y práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

AYERBE, Luis Fernando. Crise de hegemonia e emergência de novos atores na Bolívia: o governo de Evo Morales. In: **Lua Nova**, São Paulo, p.179-216, 2011.

BALDI, Cesar Augusto. **Novo constitucionalismo latino-americano**. 2011. Disponível em: <http://www.estadodedireito.com.br/2011/11/08/novo-constitucionalismo-latinoamericano/>. Acesso em 13 nov.2017.

BALDI, César Augusto. **Direito constitucional e constitucionalismo interno**. 2009. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs/artigos/docs_artigos/constitucionalismocolonial.pdf. Acesso em 12 nov.2017.

BARRAZA IBARRA, Jorge. **Historia de las ideas políticas en El Salvador**. San Salvador: UFG Editores, 2011.

BARZOTTO, Luis Fernando. **A Democracia na Constituição**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo. Reflexiones en torno al estado en centroamérica. p.505-541. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. In: **Lua Nova**, n.61, 2004, p.5-24.

BIRDSALL, Nancy; LUSTIG, Nora; MAYER, Christian J. The Strugglers: The New Poor in Latin America? In: **World Development**, August 2014, Vol. 60, pp132- 146.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 11.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. Traduzido por Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

BONILLA, Heraclio. O Peru e a Bolívia da Independência à Guerra do Pacífico. p.541-589. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

BRANDÃO, Pedro. **O novo constitucionalismo pluralista latino-americano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

BUSHNELL, David. A independência da América espanhola. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

CALMON, Pedro. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1952.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 5.ed. Coimbra: Almedina, 1991.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A contribuição do direito administrativo focado da ótica do administrado para uma reflexão acerca dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de teoria da constituição. In: **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, Brasília, vol. 68, n.2, abr./jun., p.67-84, 2002.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Contribuições para uma teoria crítica da constituição**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

CHAUI, Marilena. **Política em Espinosa**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

CHIVI VARGAS, Idón Moisés. Os caminhos da descolonização na América Latina: os povos indígenas e o igualitarismo jurisdicional na Bolívia. In: VERDUM, Ricardo

(org.) **Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: uma ideia e uma prática. In: **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, n. 58, p. 25-36, 2013.

CLAVERO, Bartolomé. **Derecho indígena y constitucionalismo en América Latina**. 2014. Disponível em: <http://www.elcorreo.eu.org/Derecho-Indigena-y-Constitucionalismo-en-Latinoamerica?lang=fr>. Acesso em 12 nov. 2017.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Panorama Social de América Latina, 2015**. Santiago: CEPAL, 2016.

COTLER, Julio. De Velasco a Belaúnde: el problema de la construcción nacional y la democracia en Peru. p.349-366. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.). **El Estado en América Latina: Teoría e práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

COTLER, Julio. Peru: estado oligárquico e reformismo militar. p.175-232. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol. 2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

CUEVA, Agustín. Equador: 1925-1975. p.133-173 In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

DA SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel. **A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina**. 2014. 350 f. Tese (Tese em direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2014

DEAS, Malcolm. A Venezuela, a Colômbia e o Equador: o primeiro meio século de independência. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

DOMINGUES, José Maurício. A Bolívia às vésperas do futuro. p.27-50. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice Soares; MOTA, Aurea; DA SILVA, Fabrício Pereira (orgs.). **A Bolívia no espelho do futuro**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

DONGHI, Halperín. **História da América Latina**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

EBERHARDT, Maria Laura. La revocatoria de mandato en Venezuela y su diseño institucional: el caso Hugo Chávez (2004). In: **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 04, N. 8, (jul.-dez), 2016.

ECHEVERRÍA, Julio. El Estado en la nueva Constitución”. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

EFREN REYES, Oscar. **Breve historia general del Ecuador**. 6. Ed. Quito: Talleres, 1960.

ELSTER, Jon. **Making sense of Marx**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAYT, Carlos S. **Sufragio y representación política**. Buenos Aires: Bibliográfica Omega, 1963.

FERNÁNDEZ TORO, Julio César. Limitaciones y desafíos de la nueva institucionalidad constitucional de la democracia. IN: **Provincia**, 2005, pp. 181-247 Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.

FIGUEROA SALAZAR, Amílcar. **El Salvador: su historia y sus luchas (1932-1985)**. Querétaro: Ocean Sur, 2009.

FIORAVANTI, Maurizio. **Los derechos fundamentales**: apuntes de historia de las constituciones. Madrid: Trotta, 1996.

GAMAS TARROUCO, José. **Introducción a la historia constitucional de México**. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

GARGARELLA, Roberto. Recuperar el lugar del “pueblo” en la Constitución. p.15-61. In: GARGARELLA, Roberta; NIEMBRO ORTEGA, Roberto. **Constitucionalismo progressista: retos y perspectivas – un homenaje a Mark Tushnet**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico, 2016. Disponible em: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4257/4.pdf>. Acesso em 5 jul.2017.

GARGARELLA, Roberto. Lo “viejo” del “nuevo” constitucionalismo latino-americano. Disponible em:

https://law.yale.edu/system/files/documents/pdf/SELA15_Gargarella_CV_Sp.pdf.
Acesso em 25 nov. 2017.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo em América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. **Revista Argentina de Teoría Jurídica**, vol.14, p.1-32, diciembre/2013.

GARGARELLA, Roberto. **La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial**. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.

GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls: um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GARGARELLA, Roberto. Una lectura mayoritaria del Estado de Derecho.p.17-34. In: **Cuaderno Gris**, Issue 9, 2007. Disponível em:
http://miquelcarbonell.com/artman/uploads/1/la_lectura_mayoritaria.pdf. Acesso em 5 jun.2017

GARGARELLA, Roberto. **Carta abierta sobre la intolerancia: apuntes sobre derecho y protesta**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2006.

GARGARELLA, Roberto. Protesta social y parcialidad judicial. IN: BIRGIN, Haydée. **El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas**. Buenos Aires: Biblos, 2006.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a resistir el derecho**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2005.

GARGARELLA, Roberto. **El derecho a la protesta: El primer derecho**. Buenos Aires: Ad Hoc, 2005.

GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo según John Rawls. In: **Araucaria – Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, vol.7, n.14, Sevilha, 2005. Disponível em: <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/45943>. Acesso em 30 ago. 2017.

GARGARELLA, Roberto. El carácter igualitario del republicanismo. In: **Isegoría**, n.33, p.175-189, 2005. Disponível em: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/issue/view/27>. Acesso em 2 set. 2017.

GARGARELLA, Roberto. **Los fundamentos legales de la desigualdad: el constitucionalismo en América (1776-1860)**. Madrid: Siglo XXI, 2005.

GARGARELLA, Roberto. El republicanismo y la filosofía política contemporánea. In: BORON, Atilio A.; VITA, Álvaro de. **Teoría e filosofía política: la recuperación de los clásicos en el debate latino-americano**. Buenos Aires: CLACSO, 2002. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100613123139/teoriayfilo.pdf>. Acesso em 28 ago.2017.

GIRALDO, Manuel Lucena. **Naciones de rebeldes – las revoluciones de independencia latino-americanas**. Madrid: Taurus Historia, 2010.

GRANDIN, Greg. **A revolução guatemalteca**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

GODOY, Miguel Gualano de. **Constitucionalismo e democracia: uma leitura a partir de Carlos Santiago Nino e Roberto Gargarella**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOIRIS, Fabio Anibal Jara. **Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo**. Curitiba: Editora da UFPR, 2000.

GÓMEZ NOLASCO, Gisela.; TORRES MALDONADO, Eduardo José. Revolución y Constitución: estudo crítico de la ingeniería constitucional de las cartas magnas de 1824, 1857 y 1917 de México. In: **Alegatos**, n.75, p.455-480, México, mayo/agosto de 2010.

GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos. A crise do sistema colonial e o processo de independência. In: WASSERMAN, Claudia (coord.). **História da América Latina: cinco séculos**. 4.ed. Porto Alegre: EDUFRGS, 2010.

GUAZZELLI, Cesar A. Barcellos; WASSERMAN, Claudia. **História da América Latina: do descobrimento a 1900**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1996.

GUIMARÃES, Cesar; DOMINGUES, José Maurício; MANEIRO, María. Bolívia: a história sem fim. p.13-26. In: DOMINGUES, José Maurício; GUIMARÃES, Alice

Soares; MOTA, Aurea; DA SILVA, Fabrício Pereira (orgs.). **A Bolívia no espelho do futuro**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **O federalista**. Trad. Ricardo Rodrigues Gama. 2.ed. Campinas: Russel Editores, 2005.

HARNECKER, Marta. Apuntes para un socialismo distinto, popular y democrático. In: LANG, Miriam; SANTILLANA, Alejandra (orgs.) **Democracia, participación y socialismo: Bolívia, Ecuador y Venezuela**. Quito: Fundación Rosa Luxemburg, 2010.

HERRERA LOAIZA, Edgar; VILLALOBOS QUIRÓS, Enrique. Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación. In: **Revista de Derecho Electoral**, n.1, 1ºsem., 2006.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções (1789-1848)**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

INSULZA, José Miguel. Desigualdad, democracia e inclusión social. In: BRIONES, Alvaro; ESQUENAZI, Patricia; OCHOA, Gina; ZELA, Hugo de. **Desigualdad e inclusión social en las Américas : 14 ensayos**. Washington DC: Organization of American States, 2014.

JANVIER, Louis Joseph. **Les constitutions d'Haiti: 1801-1885**. Paris: C. Marpon et E. Flammarion Libraires-Éditeurs, 1886.

JEFFERSON, Thomas. **Escritos políticos**. São Paulo: IBRASA, 1964.

KLEIN, Herbert S. A Bolívia da Guerra do Pacífico à Guerra do Chaco, 1880-1932.p.377-412. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. V. De 1870 a 1930**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2008.

KORNBLITH, Miriam. Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEMOCRACIA DIRECTA EM AMÉRICA LATINA, 2007, Buenos Aires. International IDEA, 2007. Disponível em: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77F465A10BB48A2F05257BE30067FB81/\\$FILE/democracia_directa_venezuela.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/77F465A10BB48A2F05257BE30067FB81/$FILE/democracia_directa_venezuela.pdf). Acesso em 20 nov. 2017.

KORNBLITH, Miriam. Teoría y práctica de los procesos comiciales en Venezuela: la incompleta institucionalización del poder electoral. In: IX CONGRESO

INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madrid, CLAD, 2004. Disponível em: <http://siare.clad.org/fulltext/0050220.pdf>. Acesso em 20 nov. 2017.

LAFER, Celso. **Desafios: ética e política**. São Paulo: Siciliano, 1995.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LEVENE, Ricardo. **História das Américas: independência e organização constitucional**. Vol VII. São Paulo: W.M.Jackson Editores, 1964.

LLOBET TABOLARA, Cayetano. Bolívia: Estado y Ficción Gubernamental. p.325-348. In: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord). **El Estado en América Latina: Teoría y práctica**. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1990.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

LYNCH, John. As origens da independência da América Espanhola. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

MACHORRO Y NARVÁEZ, Paulino. **Apuntes para el estudio del derecho constitucional mexicano**. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O novo constitucionalismo indo-afro-latinoamericano. In: **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.26, jul./dez., 2010.

MARINGONI, Gilberto. **A revolução venezuelana**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

MARTÍ, José Luis. **La república deliberativa – una teoría de la democracia**. Madrid: Marcial Pons, 2006.

MARTÍN BARRIOS, Adelfo. Historia política de los campesinos cubanos. p.40-92. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **História política de los campesinos latinoamericanos**. Vol.1. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1984.

MATTEUCCI, Nicola. **Organización del poder y libertad: historia del constitucionalismo moderno**. Madrid: Trotta, 1988.

MAZA ZAVALA, D.F. História de meio século na Venezuela.p.233-337. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. (org.). **América Latina: história de meio século**. Vol.2. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

MIGUEL, Luis Felipe. Violência e política. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.30, n.88, p.29-45, jun/2015.

MINISTERIO DE EDUCACION. **Historia: El Salvador**. Vol.2. San Salvador: MINED, 2009.

MITRE, Bartolomé. Los tres partidos. In: **Proyecto y Construcción de una nación (Argentina 1846-1880)**. Venezuela: Biblioteca Ayacucho Digital, nº. 68. pp. 182-185.

MORAES, Germana de Oliveira; FREITAS, Raquel Coelho. O novo constitucionalismo latino-americano e o giro ecocêntrico da Constituição do Equador de 2008: os direitos de Pachamama e o bem-viver (Sumak Kawsay). In: WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (Coords.) **Constitucionalismo latino-americano: tendências constemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 1997.

OYARTE MARTÍNEZ, R. Relaciones Ejecutivo-Legislativo. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

PAUPÉRIO, Artur Machado. **O direito político de resistência**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. **Breve historia de Centroamérica**. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

PESET, Mariano. La Constitución de Cádiz en América: Apatzingán, 1814. In: **Anuário de Derecho Parlamentario**, n. 26, 2012.

PISARELLO, Gerardo. **El nuevo constitucionalismo latino-americano y la constitución venezolana de 1999: balance de una década**. 2009. p.1-18. Disponível em: www.rebellion.org/docs/96201.pdf. Acesso em 12 nov. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy. Emancipação Política, Direito de Resistência e Direitos Humanos em Robespierre e Marx. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol.46, n.1, 2003, p.129-152.

POSAS, Mario. El movimiento campesino hondureño: un panorama general (siglo XX). p.28-76. IN: GONZÁLES CASANOVA, Pablo. **Historia política de los campesinos latinoamericanos**. Vol.2. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores, 1954.

RAMÍREZ, Silvina. Sete problemas do novo constitucionalismo. In: VERDUM, Ricardo (org.) **Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2009.

RAMOS MAMANI, Juan. Nuevo constitucionalismo social comunitário desde América Latina. In: MORAIS, José Bolzan de; BARROS, Flaviane de Magalhães (Coords.). **Novo constitucionalismo latino-americano: o debate sobre novos sistemas de justiça, ativismo judicial e formação de juízes**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

RÉNIQUE, José Luis. **A revolução peruana**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. **Proyecto Nacional Simón Bolívar (2007-2013)**. 2007. p.3. Disponível em: <http://www.curricular.info.ve/PNF/pnsb.pdf>. Acesso em 22 nov.2017

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Teoría crítica constitucional**. Aguascalientes: CENEJUS, 2013.

RODRÍGUEZ, Linda Alexandre. Política y poder en el Ecuador, 1830-1925. In: **Quinto Centenário**, vol.7, Madrid, p.17-53, 1984.

ROMERO, Juan Eduardo; QUIÑONEZ, Yessica. El pensamiento socio-político de Chávez: discurso, poder e historia (1998-2009). In: **Espacio Aberto**, Maracaibo, vol.20, n.3, p.519-536, jul.-set., 2011.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e o constitucionalismo**. São Paulo: Bushatsky, 1976.

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

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. La Constitución de 1857 en su sesquicentenario. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 22, pp.563-570, 2010.

SPINOZA, Baruch de. **Tratado político**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

TAVARES, Geovani de Oliveira. **Desobediência civil e direito político de resistência: os novos direitos**. Campinas: Edicamp, 2003.

TENENBAUM, Ernesto Jorge. **Movimientos populares em la historia de nuestra América**. Buenos Aires: Sudamericana, 2006.

TORRES, L. El presidencialismo constituyente y el Estado Constitucional de Montecristi. In: ANDRADE *et al.* (eds.). **La nueva Constitución del Ecuador**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2009.

TORRES RIVAS, Edelberto. Guatemala: meio século de história política. p.13-56. IN: GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. **América Latina: história de meio século**. Vol.4. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes em América Latina: tendencias y desafíos. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.) **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

VELÁSQUEZ, Ramón J. **La caída del liberalismo amarillo**. Caracas: Ed. Contraloría de la República, 1972.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Fundamentos teóricos y prácticos del nuevo constitucionalismo latinoamericano. In: **Gaceta Constitucional**, n.48, p.307-328, 2011.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano.p.9-44 In: CORTE CONSTITUCIONAL DO EQUADOR PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN. **El nuevo Constitucionalismo latinoamericano**. 1 ed. Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2010.

VILLEGAS REVUELTAS, Silvestre. La Constitución de 1857y el golpe de estado de Comonfort. In: **Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México**, n.22, p.53-81, jul./dec., 2001.

VITALE, Ermanno. **Defenderse del poder – por uma resistencia constitucional**. Madrid: Editorial Trotta, 2012.

WALTER, Knut; WILLIAMS, Philip J. El papel político del Ejército salvadoreño (1930-1979).p.71-82. IN: RIVERA ORELLANA, Erick. **El Salvador: historia mínima**. San Salvador: Editorial Universitaria de la Universidad de El Salvador, 2011

WASSERMAN, Cláudia. **História Contemporânea da América Latina: 1900-1930**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WOLKMER, Antonio Carlos. Pluralismo e crítica do constitucionalismo na América Latina. In: **Anais do IX Simpósio Nacional de Direito Constitucional**. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2011. p.143-155.

WOODWARD JR, R.L. A América Central da independência a 1870. In: BETHELL, Leslie. **História da América Latina. Vol. III Da independência até 1870**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2001.

YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. In: RODRÍGUEZ GARAVITO, César (org.) **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.

ZIZEK, Slavoj. **Sobre la violência: seis reflexiones marginales**. Buenos Aires: Paidós, 2009.

ZORRILLA MARTINÉZ, Juan Fidel. Fuentes documentales del movimiento de Ayutla en Tamaulipas. In: **Anuario Mexicano de Historia del Derecho**, Issue 3, pp.293-315, 1991.