

RESENHA DA OBRA: “LATIN AMERICAN CONSTITUTIONALISM (1810-2010). THE ENGINE ROOM OF THE CONSTITUTION” DE ROBERTO GARGARELLA

REVIEW OF ROBERTO GARGARELLA’S “LATIN AMERICAN CONSTITUCIONALISM (1810-2010). THE ENGINE ROOM OF THE CONSTITUTION”

José Duarte Neto*

Rudson Coutinho da Silva**

RESUMO: A segunda década do século XXI assiste uma disputa de que há muito se pensava resolvida: a oposição entre regimes constitucionais democráticos e autocráticos enquanto possibilidades para a solução dos dilemas econômicos e sociais do Ocidente. Com nova tessitura institucional e política, diferente da que existira antes, o fenômeno desafia estudiosos para sua compreensão e mesmo denominação. Constitucionalismo abusivo, Democracias iliberais ou Populismos são alguns desses rótulos que exprimem o vivenciado. Em um dos quadrantes do mundo ocidental, as organizações constitucionais da América Latina se deparam com a mesma convergência desafiadora, ainda que ambientada a partir de suas idiossincrasias: fruto de um empreendimento passado de tradição europeia que se lançou sobre povos autóctones com propósito colonizador; projeto de construção soberana de nações politicamente marginalizadas; desafio de integração global e de superação de economias marcadamente dependentes; dilema de inclusão social e de superação de desigualdades internas históricas. A obra de Roberto Gargarella, trazida ao prelo em 2013, mas ainda não traduzida para o português, mesmo que não enfrente diretamente a questão da “deterioração interna” das Democracias, é um útil instrumento hermenêutico para a

*Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor Doutor de Direito Constitucional II e III da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) - UNESP - Câmpus de Franca. Professor do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da UNESP - Câmpus de Franca. Chefe do Departamento de Direito Público da FCHS-UNESP - Câmpus de Franca (mandato 2013/2014 e 2015/2016). Coordenador do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito (Doutorado/Mestrado) – UNESP – FRANCA (mandato 2017/2020). Diretor Científico e Editorial da Revista de Estudos Jurídicos UNESP. Coordenador do NEPECC - “Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão ‘Constituição e Cidadania’”.

** Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho – UNESP – Câmpus de Franca. Especialista (Pós-Graduação lato sensu) em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR (2003). Graduado em Direito pela Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho - UNESP (1993). Professor da Universidade de Araraquara - UNIARA. Ex-Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Procurador da República.

Resenha recebida em 22/04/2022 e aceita em 22/04/2022.

Como citar: DUARTE NETO, José; SILVA, Rudson Coutinho da. Resenha da Obra: “Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution” de Roberto Gargarella. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 24, n. 40, p. 447-454, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/issue/archive>.

reflexão sobre as organizações constitucionais construídas em 200 (duzentos) anos de historicidade latino-americana. Sobretudo para o enfrentamento dos graves perigos às Democracias, em especial, para as que se constroem no continente, dada a gama de outras dificuldades enunciadas acima e que devem ser identicamente enfrentadas.

Palavras-chave: constitucionalismo. América Latina. Roberto Gargarella.

RESENHA

“*Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution*” é uma obra lançada em 2013 e de autoria do jurista argentino Roberto Gargarella. O autor dispensa apresentação e se encontra entre aqueles intelectuais latino-americanos que alçaram importância internacional pela agudeza e perenidade de suas reflexões e categorias. É obra seminal para o estudo do constitucionalismo latino-americano e que persiste sem uma tradução para o português, a despeito da importância de seu criador. O texto de natureza analítica (descritiva), explicativa e normativa (propositiva) nasceu de um ambicioso projeto de pesquisa. Investiga a hipótese de que a desigualdade no continente decorre dos projetos constitucionais que controlam e obstaculizam a participação popular. Para a execução da investigação, Roberto Gargarella esquadrinha em uma visão comparativa as ideias que impactaram a construção do constitucionalismo da independência das colônias ibéricas até o ingresso no século XXI. Acaba sendo uma continuação de obra anterior, *Los fundamentos legales de la desigualdad: El constitucionalismo en América (1775-1860)*, na qual há uma arqueologia das ideias fundantes de igualdade, de participação popular e de autodeterminação, que acabam sendo obscurecidas pelo choque e conflito de concepções na engenharia constitucional. Mais do que uma obra histórica, ela recoloca a solução para a questão das desigualdades e da efetivação de direitos, que positivados não ganharam concretização, problemas recorrentes da teoria constitucional. Daí a tese de que as reformas desde a independência se concentraram no núcleo dos direitos, mas pouco se inovou no que se refere à parte orgânica das Constituições. A persistência das desigualdades está atrelada à disfuncionalidade e à centralização do sistema de governo presidencial. A resposta está na retomada pela participação popular do núcleo institucional e decisório da Constituição, chamado pelo autor de “Casa das Máquinas”.

O texto está dividido em 10 (dez) capítulos, que traçam um paralelo comparativo em cinco períodos históricos: a) o primeiro proveniente da

independência até 1850; b) o segundo que parte da metade do século XIX e que alcança o início do XX; c) o terceiro identificado como crise do “constitucionalismo pós-colonial”; d) o quarto período que corresponde à positivação de direitos sociais e que nasceu na década de 30 (trinta) avança até o meio do século passado; e) o último período que cobre a segunda metade do século XX até o início do século XXI.

No primeiro tempo histórico, nas origens, duas ideias básicas predominaram e se confrontaram: a autonomia individual e o autogoverno coletivo. Os dois ideais, por sua vez, construíram-se por meio de modelos de engenharia constitucional. O modelo radical/republicano, com origens na independência, priorizava o coletivo majoritário à autonomia individual. O autogoverno majoritário, a separação estrita de poderes, o mandato imperativo e a intervenção estatal eram os cânones institucionais de sua organização política, enquanto no campo dos direitos se vaticinava uma maior proteção social e um engajamento cívico-político amplo. Contrariamente, o modelo conservador se inspirava na crença de valores superiores a orientar a obra política, uma verdade moral, quase sempre católica, conhecida somente de alguns. Este último aspecto faz o modelo ser elitista por essência. Politicamente o centralismo autoritário seria necessário para manter a ordem, o que implicava o presidencialismo e excluía tanto a separação de poderes como a abertura à participação política. Foi construção erigida em defesa aos direitos de propriedade e contrariamente a direitos sociais e de participação política. Por fim, o modelo liberal, que pressupunha a existência de uma esfera moral privada na qual o Estado e o coletivo não poderiam ingressar. Contrários ao perfeccionismo moral dos conservadores e à prevalência da vontade geral (coletiva) dos republicanos radicais, os liberais preconizavam a autonomia individual enquanto expressão de uma neutralidade moral. A autonomia individual não atrelada ao autogoverno, mas expressão da realização de direitos incondicionais e garantidos por um sistema de separação de poderes de freios e contrapesos.

Apesar das diferenças que marcavam cada um dos modelos ideológicos, foi-lhes possível uma plasticidade para que em vários momentos estabelecessem pactos estratégicos. Conservadores e radicais/republicanos se uniram para impedir as pretensões liberais de estabelecer freios ao Estado para preservar as autonomias individuais. Também se conheceram pactos entre liberais e radicais/republicanos como forma de coibir governos vinculados a uma única religião (católica). Mas o pacto

que teve mais sucesso e permanência, mormente pela estrutura política criada, foi a firmada entre conservadores e liberais. Ambos eram contrários ao alargamento da participação política para os grupos indígenas e favoráveis à manutenção exclusiva para os ricos e bem-nascidos (restrição da cidadania política). Expressavam uma preocupação com a salvaguarda de direitos civis, firmados na liberdade e na propriedade, e um descaso para com os direitos sociais, econômicos e culturais. A união entre liberais e conservadores - firmada no medo das revoluções que sacudiram a Europa em 1848 - consistiu em um arranjo de freios e contrapesos, ainda que com propensão ao robustecimento do executivo, com certa tolerância religiosa, mas com restrição à participação política e insensibilidade para a questão social. As Constituições argentina de 1853 e brasileira de 1891 são exemplos deste modelo.

O final do século XIX foi também um momento de confronto de soluções para a superação das injustiças sociais compreendidas como herança de um passado colonial. De um lado liberais e conservadores, firmados na opinião de que sendo o homem egoísta por essência, com interesses pessoais, incapaz de interesses coletivos, a organização constitucional deveria resguardar os interesses particulares, pois se cria que uma vez resguardados, encarregar-se-iam de socialmente se autolimitarem em um esquema de freios e contrapesos; de outro, radicais/republicanos insistiam na construção de um espaço político horizontal pela pressão de aportes institucionais externos por meio de organizações sociais e mecanismos de participação política diferentes do sufrágio. Divergia-se, igualmente, sobre o padrão institucional mais adequado: o importado do constitucionalismo estrangeiro ou o construído a partir da experiência local; a continuidade com as instituições recebidas ou a ruptura para a construção de outras e que fossem originais.

Com esse quadro, o crescimento econômico do final do século XIX não foi acompanhado de uma diminuição das desigualdades ou das injustiças sociais, o que produziu conflitos e movimentos pela inclusão. Para fazer frente ao desafio, o esquema liberal conservador, inspirado no positivismo, respondeu com os regimes da ordem e do progresso, caracterizados pelo autoritarismo e pela concentração de poderes. Foi a forma de manutenção da paz social pela forte intervenção do Estado, o que não significou a ausência de contestação. A partir da segunda metade do século XIX e do início do século XX sobrevieram as manifestações agrárias, socialistas e marxistas, surgidas especialmente na Argentina, no

Chile e no México. A revolução mexicana, no caso, fora “a expressão mais significativa de descontentamento diante do sistema dominante de ‘ordem e progresso’ e produziu a Constituição de 1917. O texto positivado conjugou avanço social e hiperpresidencialismo e serviria como modelo para as constituições do século XX. Ainda seria uma estrutura em que convergiria o avanço social, ainda que com a participação popular obstaculizada. O centralismo presidencial deixava a “Sala das Máquinas” fechada.

A classe trabalhadora, contudo, desponta como novo elemento no constitucionalismo. A partir da crise de 1929 se incorpora definitivamente pela abertura do sufrágio e pela inserção de direitos sociais. As constituições passam a ser socialmente comprometidas, muito embora o sistema político não seja o bastante aberto a possibilitar efetivamente a ascensão da vontade popular. As constituições do período que medeia a década de 30 (trinta) do século passado ao início dos anos 80 (oitenta), em regra, alternam-se em regimes autocráticos, ora ocupados por militares, ora por populistas (Vargas e Perón), ora por socialistas (Nicarágua e Cuba). A experiência autoritária pretoriana da década de 70 (setenta), de um lado, exigiu do constitucionalismo que se seguiu, a partir dos anos 80 (oitenta), uma preocupação com barreiras e instituições que impedissem o retorno das ditaduras. De outro lado, no âmbito dos direitos sociais e econômicos, planos de estruturação econômica, liberalizantes, produziram desigualdade e geraram a reação de movimentos sociais como o MST no Brasil e os *piqueteros* na Argentina. Para uns, consistia em uma resistência legítima na defesa de direitos, para outros, mostravam-se necessárias a ordem e a centralização política para combatê-los. Este embate resultou em uma resposta paradoxal: o fortalecimento de direitos sociais e, em contraste, o aumento dos poderes do executivo.

O cenário de dois séculos de constitucionalismo latino-americano permite a Roberto Gargarella contrapor em análise duas partes das constituições. Uma parte correspondente ao reconhecimento de direitos, a que chama de dogmática, outra pertinente aos mecanismos de tomada de decisão, parte orgânica, chamada “Sala das Máquinas”. Em assim sendo, qualquer reforma ou mudança em um padrão constitucional tem impactos de diferentes ordens, pois desequilibra as partes que o compõe. A inserção de novos direitos tem por resultado uma mudança no arranjo de direitos fundamentais. É um impacto interno e que ocorre, por exemplo, quando direitos de minorias, direitos sociais ou direitos de povos nativos modificam a concepção e o âmbito dos direitos de propriedade. Um impacto

interno. A repercussão, por sua vez, não se restringe a parte dogmática em que estão inseridos os direitos, mas tensiona a “Casa das Máquinas”, como também a alteração nesta parte implica naquela. Um impacto cruzado. Os pais fundadores do constitucionalismo latino-americano tinham um exato diagnóstico dessas implicações e, por isso, sabiam que a salvaguarda do direito de propriedade exigia uma determinada estrutura e dinâmica na “Casa das Máquinas”. Esse conhecimento originário perdeu-se com o passar do tempo e, por esse motivo, reformas sociais em um constitucionalismo alicerçado no pacto liberal-conservador tem enorme dificuldade de ser efetivo.

A partir desses pressupostos, o autor refuta a hipótese de que a implementação de direitos sociais exige um hiperpresidencialismo. Um sistema presidencialista tende a não transigir com a ampliação dos poderes de participação popular, mas a fortalecer os seus. A centralização da parte orgânica das Constituições impede o avanço das políticas públicas constitucionalmente positivadas, pois interfere na estrutura funcional-burocrática necessária para sua concretização. Ao contrário do que comumente se insiste, um presidencialismo forte é sempre um estímulo para que se bloqueie qualquer tentativa de empoderamento dos cidadãos ou mesmo de outros poderes, ou seja, de que novas instituições ocupem as “Salas das Máquinas” na consecução de direitos.

Conclui, logo, que o maior drama enfrentado pelos Estados da América Latina é o da desigualdade. Mesmo que desde o fim do período colonial houvesse uma proposta conjugada de igualdade, autogoverno coletivo e autonomia individual, esses ideais se desencontraram e foram tratados como excludentes ou em oposição pelos séculos seguintes. A solução para o autor é o retorno às propostas colocadas logo após as independências, nas quais se mostravam possíveis um autogoverno coletivo e a proteção das autonomias individuais. Para tanto, para que as mudanças sejam efetivas, há necessidade de compreender que sua inserção acontecerá em um contexto normativo e institucional preenchido (não em um vácuo). As reformas devem não se limitar ao incremento de direitos sociais ou mesmo ao avanço da participação política, mas “significativas o suficiente para atingir o inalcançável, qual seja, a sala de controle da Constituição” (GARGARELLA, 2013, p. 204).

A obra não foi, contudo, livre de críticas. Uma primeira é de que a ambiciosa investigação exigia um também maior esforço de conhecimento da história latino-americana. A pesquisa expõe poucos cuidados com

uma rigorosa historiografia factual, desconsidera a produção teórica mais recente e as fontes primárias. Suas correntes teóricas ostentam uma frágil base contextual. Algumas interpretações sobre os movimentos identificados são exageradas e outras minimizadas sem a correspondente exposição das razões. Correntes de pensamento são atribuídas a um ou a outro autor de forma monolítica e se desconsidera que foram construídas ou se modificaram no correr da vida daqueles (RIVERA, 2015). E, por fim, a crítica mais certa é de que não há uma homogeneidade de pensamento ou ideias no continente como o texto sugere. Não existe na América Latina espanhola e dificilmente entre esta e o Brasil fruto da colonização portuguesa.

Muito embora o autor faça afirmações de natureza empírica, como por exemplo a constatação de que as constituições foram elaboradas a partir da mistura de modelos, não traz nenhum dado a confirmar o afirmado. O mesmo para a relação entre as casas legislativas e os executivos locais. Um segundo problema é o viés ideológico do texto. Há um esforço em analisar e classificar as ideias constitucionais, mas não em solucionar os problemas estruturantes de nascimento, morte e recriações constitucionais. Deliberadamente o texto omite a crença falsa (ideologia) presente em diversas sociedades latino-americanas de que as constituições por elas mesmas promulgadas têm potencialidades de modificar a realidade (RIVERA, 2015).

Mesmo com as críticas, o texto resiste pelo próprio problema desnudado: a falta ou baixa efetividade de direitos constitucionalmente implantados e a presença de um sistema de governo presidencialista disfuncional tendente à autocracia ou à ruptura. É sintomática a existência quantitativamente relevante de uma literatura atual sobre a efetividade de direitos e a constatação de que, apesar dela, a desigualdade persiste e os textos constitucionais não logram resolvê-la. E com esta última, convive também um cânone persistente de resistência às críticas ao sistema presidencialista de governo. Uma presença forte e em alguns aspectos de cunho dogmático, de que os dilemas sociais da América Latina somente são possíveis de superação por instituições presidenciais fortes, o que refreia qualquer iniciativa de pesquisa sobre reengenharia institucional. Nesse sentido, é aguda e atual a crítica de Roberto Gargarella. Crítica, por sua vez, que ganha atualidade a partir de sua mais recente investigação, *La Derrota de Del Derecho em América Latina — Siete Tesis*, que retoma os problemas levantados no texto aqui resenhado, mas diante das questões

atuais do constitucionalismo abusivo, que assola todo o globo. Será objeto, contudo, de resenha futura.

REFERÊNCIAS

GARGARELLA, R. **Los fundamentos legales de la desigualdad: El constitucionalismo en América (1775-1860)**. Madrid: Sec. XXI de Espana Editores, 2005.

GARGARELLA, R. **Latin American Constitutionalism (1810-2010). The Engine Room of the Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, R. **La derrota del derecho em América Latina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2020. [E-book]

RIVERA, J. A. A. Reviewed Work(s): Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution by Roberto Gargarella. **Journal of Latin American Studies**, Cambridge, v. 47, n. 1, p. 180-182, fev. 2015. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24544253>. Acesso em: 14 abr. 2022.