

MUDANÇA CONSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA¹

CONSTITUTIONAL CHANGE IN LATIN AMERICA

HENRIQUE RANGEL²

FLÁVIO CORRÊA³

CARLOS BOLONHA⁴

RESUMO: O presente artigo adota como seu objeto de análise os processos de mudança constitucional, atendendo a uma delimitação latino-americana especificada pela metodologia. O principal problema constatado é o antagonismo existente entre este objeto e o fortalecimento do Poder Executivo no denominado “novo constitucionalismo latino-americano”. Neste movimento, é característica a celebração e a apologia a mudanças constitucionais ocorridas na região, a exemplo das Constituições equatoriana e boliviana que entraram em vigor, respectivamente, em 2008 e 2009. A figura do presidente, no entanto, não recebe o mesmo destaque que parlamentares e juízes. Seus governos, quando não tratados com indiferença, sofrem acusações de hiperpresidencialismo, apontado como “patologia institucional” na América Latina. Com isso, a hipótese desta pesquisa remonta a existência de uma associação entre as mudanças constitucionais e o fortalecimento do Poder Executivo na região. Partindo-se de um referencial teórico institucionalista,

Artigo recebido em 23.12.2014. Pareceres emitidos em 16.02.2015 e 02.03.2015.

Artigo aceito para publicação em 30.03.2015.

¹ Este artigo foi elaborado no âmbito da disciplina Constitucionalismo Latino-Americano do Curso de Mestrado em Teorias Jurídicas Contemporâneas do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ministrado pelo Professor José Ribas Vieira. Os autores são membros do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI), coordenado pelo Professor Carlos Bolonha, vinculado à Faculdade Nacional de Direito (FND) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), no âmbito do Edital Universal nº 14/2013, e pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), no âmbito da concorrência do Edital nº 41/2013, do Programa de Apoio a Grupos Emergentes de Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro.

² Mestrando em Teorias Jurídicas Contemporâneas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. *henriquangelc@gmail.com*

³ Mestrando em Teorias Jurídicas Contemporâneas pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. *freceita@gmail.com*

⁴ Professor Adjunto da Faculdade Nacional de Direito e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Diretor do Centro de Pesquisa e Documentação da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio de Janeiro. *bolonhacarlos@gmail.com*

o objetivo do presente trabalho é oferecer uma crítica ao “novo constitucionalismo latino-americano”, pois uma postura tão defensora de mudanças constitucionais na América Latina não pode desconsiderar o fortalecimento de seus presidentes associado àquele processo.

PALAVRAS-CHAVE: Desenhos Constitucionais; América Latina; Hiperpresidencialismo; Mudança Constitucional; Novo Constitucionalismo Latino-Americano.

ABSTRACT: This article adopts the constitutional change processes as its object. The methodology cares to the Latin America delimitation among others aspects. The main problem found is the antagonism between this object and the and Executive branch's strengthening in the called “Latin American new constitutionalism”. In this movement, the celebration of constitutional changes in the region is characteristic, likewise in the Bolivian and Ecuadorian Constitutions approval in 2008 and 2009. The president, however, does not receive the same weight as parliamentarians and judges. Their governments, when not treated with indifference, suffer accusations of hyperpresidentialism, labeled as a Latin America “institutional pathology”. Thus, the hypothesis of this research argues the existence of an association between constitutional change and Executive branch's strengthening processes in the region. Beginning with an institutionalist theoretical framework, the aim of this work is to provide a critique of the “Latin American new constitutionalism”, because its defense of Latin America constitutional changes should not ignore the strengthening of their presidents associated with that process.

KEYWORDS: Constitutional Design; Latin America; Executive Branch; Constitutional Change; Latin American New Constitutionalism.

SUMÁRIO: Introdução; I. O Presidente na Teoria; II. Mudança Constitucional na América Latina; III. Mudança Constitucional e Hiperpresidencialismo; Conclusão; Referências.

SUMMARY: Introduction; I. The President in the Theory; II. Constitutional Change in Latin America; III. Constitutional Change and Hyperpresidentialism; Conclusion; References.

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos quinze anos, o direito constitucional na América Latina observou o desenvolvimento de alguns estudos que se difundiram como um “novo constitucionalismo latino-americano”. De forma semelhante ao denominado “neoconstitucionalismo”, definir este recente pensamento constitucional parece ser um grande desafio.⁵ Esta dificuldade decorre de sua indeterminação quanto à origem acadêmica do modelo e quanto à falta de uniformidade de suas proposições.⁶ O suposto “novo constitucionalismo

⁵ O desafio de se definir o que seria o “neoconstitucionalismo” pode ser ilustrado com o título da emblemática obra CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. 4. ed., Madrid: Trotta, 2009.

⁶ Não existe uma precisa e consensual correlação entre o “novo constitucionalismo latino-americano” e um autor, uma teoria, uma escola de pensamento, uma universidade ou um periódico em particular. Da mesma maneira, algumas das propostas de reformulação do direito constitucional aplicável à região – oriundas de signatários diversos – podem parecer contraditórias ao sustentar a necessidade aumentar a participação da população nas decisões do governo e, ao mesmo tempo, haver uma proteção mais radical de direitos fundamentais. Apesar de todo o debate

latino-americano”, apesar de tais dificuldades, representa uma tentativa de reformular algumas dimensões do direito constitucional da região. Entre as propostas mais recorrentes nestes estudos, é possível mencionar (a) uma revisão epistemológica, que relativiza a influência de categorias teóricas e conceituais externas, sobretudo eurocêntricas – o pós-colonialismo; (b) uma revisão sócio-política, com o intuito de integrar segmentos culturais e sociais anteriormente excluídos dos processos constituinte e governamental; e (c) uma revisão jurídico-normativa, valorizando-se o intérprete como protagonista de uma era em que os direitos alcançam maior eficácia.

Alguns temas recebem maior ou menor destaque no “novo constitucionalismo latino-americano”, sendo comum se valorizar a participação política e o papel dos juízes no regime democrático. A figura do Poder Executivo e, particularmente, o presidente são negligenciados, quando não combatidos por este modelo – e este constitui o problema central do presente trabalho. Quando os estudos do “novo constitucionalismo latino-americano” se voltam ao Executivo, costuma se utilizar o termo “hiperpresidencialismo”, devido à influência das críticas formuladas por Carlos Santiago Nino.⁷ Em muitas ocasiões, este termo é empregado com um viés depreciativo, atribuindo ao presidente um exercício ilegítimo de seus poderes constitucionais.⁸

existente entre a oposição ou articulação entre democracia e direitos fundamentais, dependendo do marco teórico assumido pelo leitor, estas proposições podem ser incompatíveis entre si, exceto quanto aos direitos fundamentais de natureza política. Ilustrando esta dificuldade, há áridos defensores deste posicionamento afirmando que “el nuevo constitucionalismo latinoamericano es un fenómeno surgido en el extrarradio de la Academia, producto más de las reivindicaciones de los movimientos sociales que de los profesores de Derecho Constitucional”. Os mesmos autores complementam, quanto à falta de uniformidade, que “consequentemente, carece de una cohesión y una articulación como sistema cerrado de análisis y proposición de un modelo constitucional”. PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?*, p. 3-4. Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/wcccl/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014. Na verdade, alegar que o “novo constitucionalismo latino-americano” não se trata de um sistema fechado representa uma estratégia de generalização. Por mais que se sustente não haver uma proposta específica de modelo constitucional, o que se pretende é exportar a ideia para o maior número de países da região e tal abertura seria o instrumento facilitador de sua entrada.

⁷ A maior parte dos textos se reportam à contribuição crítica de Carlos Santiago Nino como precursor da terminologia “hiperpresidencialismo” no direito constitucional. Cf. NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de Derecho Constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1992.

⁸ Como seguidor do posicionamento crítico de Nino, é possível apontar o jurista Roberto Gargarella, que, em distintas oportunidades, demonstra seu inconformismo com o fortalecimento do Executivo característico dos governos latino-americanos, a exemplo do texto a seguir: GARGARELLA, Roberto. *“Piedras de Papel” y Silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional*. Disponível em: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/2002_dossier1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014. Outro autor que identifica o hiperpresidencialismo como uma “patologia institucional” é Antonio Hernández, conforme se pode observar na passagem a seguir: “Para nosotros este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el presidente, mas allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional. Debemos a Carlos Santiago Nino el más agudo y profundo estudio de esta grave patología institucional, que produce incommensurables

O hiperpresidencialismo, quando abordado, é reconhecido como um problema institucional e um obstáculo aos objetivos deste “novo constitucionalismo”, ou mesmo um motivo para seu surgimento. Diante desta relação de indiferença ou antagonismo, é possível afirmar que o “novo constitucionalismo latino-americano” tenta, em geral, afastar-se do presidente.

O mencionado modelo de constitucionalismo, como sugere sua própria denominação, preza por mudanças constitucionais. Acontecimentos como a promulgação de uma nova Constituição na América Latina são comemorados como conquistas políticas entre os signatários do “novo constitucionalismo latino-americano”. Esta euforia acadêmica que emerge da aprovação de novas Constituições ou grandes processos de reforma constitucional na América Latina, bem como o próprio nome que se convencionou chamar este constitucionalismo são fatores que permitem qualificá-lo por uma *apologia à mudança constitucional*. Desse modo, esta pesquisa adota a mudança constitucional na América Latina como seu objeto de análises.⁹

Com base neste quadro, o presente artigo, relacionando tais fenômenos, formula a seguinte hipótese: os processos de mudança constitucional por que tem passado a América Latina estão associados ao fortalecimento dos presidentes latino-americanos.¹⁰

Os processos de mudança constitucional fazem parte da história democrática de seu país, podendo alguns esclarecimentos ser feitos quanto ao tempo requerido para sua ocorrência. Algumas mudanças constitucionais

efectos negativos para el sistema político y jurídico y para una sociedad abierta porque impide la vigencia de una democracia deliberativa, en su obra *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, capítulo III, donde expuso el tema con visión interdisciplinaria. También se detuvo en la caracterización del carácter corporativo de nuestro hiperpresidencialismo, que en nuestros días se manifiesta con particular fuerza.” HERNÁNDEZ, Antonio. “A Tres Lustros de la Reforma Constitucional de 1994”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 60, 254, 2010, p. 186.

⁹ Algumas discussões serão desenvolvidas, ao longo do texto, para justificar a que se recorrerá para compreender mudança constitucional na América Latina. É possível, no entanto, adiantar que a metodologia restou baseada em dois parâmetros: (i) o número de Constituições aprovadas e (ii) o número de emendas à atual Constituição.

¹⁰ A relação entre mudança constitucional e fortalecimento do Poder Executivo poderia ser abordada em uma única obra, mas isso tornaria o texto excessivamente extenso. Portanto, o presente trabalho focará apenas a mudança constitucional na América Latina, enquanto o objeto fortalecimento do Poder Executivo será tratado separadamente em outro artigo, já submetido à avaliação de revista diversa, denominado *Hiperpresidencialismo na América Latina*. Neste artigo, foi elaborado um indicador para comparar como alguns países latino-americanos passam por uma significativa concentração de poderes ao redor de seus presidentes (Índice de Fortalecimento do Executivo – IF-EXEC), baseado nos seguintes parâmetros: (i) fortalecimento de seus poderes constitucionais, compreendidos em relação às competências e às atribuições estabelecidas em norma constitucional; (ii) fortalecimento diante da configuração política, avaliando-se a relação mantida com o Legislativo em nível federal em cada país latino-americano; e (iii) apoio popular ao governo, recorrendo-se a pesquisas que indicam o quanto a figura do presidente detém popularidade para implementar suas medidas e conduzir seus planos políticos. Ambos os trabalhos representam resultados da mesma pesquisa.

são o resultado da sedimentação da experiência democrática do país, enquanto outras são frutos de situações mais repentinas e inesperadas. As primeiras, de um lado, tendem a se aproximar de uma modificação consensual. De outro lado, quanto mais repentina a mudança, maior o grau de incerteza e insegurança jurídica gerada entre os atores institucionais e os cidadãos. Estas últimas mudanças, mais próximas do escopo desta pesquisa, representam um rompimento na tradição constitucional daquele país, podendo dificultar o exercício dos poderes constitucionais devido à ausência de parâmetros determinados e bem-definidos. Com isso, sustenta-se o argumento de que, em meio a tais circunstâncias provocadas por mudanças constitucionais mais repentinas, o presidente encontraria oportunidade para se fortalecer, quando não são estes os próprios responsáveis pela mudança.

Para defender a hipótese acima, este artigo parte de uma demarcação teórica institucional que concentra seus esforços na análise do presidente em uma concepção de governo denominada Estado administrativo moderno. Neste âmbito, tem se desenvolvido uma perspectiva crítica à tradicional separação de poderes que restou denominada pós-madisonianismo. Talvez sua obra mais emblemática seja o livro de Eric Posner e Adrian Vermeule, *The Executive Unbound*, em que se faz uma forte articulação entre a figura do presidente, no contexto norte-americano, e os processos de mudança constitucional.¹¹

A metodologia, por sua vez, estabelece critérios delimitadores e parâmetros responsáveis por guiar as análises. Quanto à delimitação, o critério temporal abrange o período de 1811-2014.¹² Espacialmente, são avaliados os governos latino-americanos com restrições justificáveis.¹³ No recorte material, são

¹¹ A relação entre presidente e mudança constitucional, especificamente, concentra-se no segundo capítulo da obra. Cf. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010.

¹² A primeira justificativa para o marco inicial do critério metodológico é o reconhecimento do “Reglamento para el Arreglo de la Autoridad Ejecutiva Provisoria de Chile de 1811” como primeiro documento formal com natureza constitucional aprovado por um governo liderado por autoridades latino-americanas, em meio ao conturbado processo histórico da Independência da América Espanhola (1808-1829). A segunda justificativa para a abrangência do critério decorre de um dos objetos adotados pela pesquisa como um todo: mudança constitucional. Trata-se de matéria que, naturalmente, requer uma delimitação temporal prolongada, uma vez que mudanças constitucionais se expressam por meio de acontecimentos com relativa dispersão na história política do país.

¹³ A pesquisa, espacialmente, conta com três restrições espaciais justificáveis e que visam conferir maior precisão e confiabilidade a seus resultados. Em primeiro lugar, a pesquisa não abrange os países inseridos na região do Caribe, sujeita a circunstâncias sociais, políticas e, principalmente, econômicas que diferem do restante da América Latina. Em segundo lugar, os contextos econômico, político e, principalmente, social da América Central difere do restante da região e exige que restrições sejam impostas. Em terceiro lugar, o presente cenário político da Venezuela indica uma necessidade de exclusão. Embora alguns autores identifiquem o hiperpresidencialismo no governo venezuelano, somente servirão aos propósitos do presente trabalho países inseridos em um regime cujo caráter democrático não seja tão questionável. Como o marco teórico eleito parte da perspectiva do Estado administrativo moderno – que não deixa de ser democrático de direito –, o exercício dos poderes constitucionais dos dois últimos presidentes venezuelano é suficientemente

consideradas Constituições e processos de reforma constitucional – em larga ou pequena-escalas –, bem como qualquer documento político com o fim de estruturar os Estados latino-americanos abrangidos pelo critério espacial. Além destes recursos, ao recorte material integram estudos e pesquisas bibliográficos das ciências jurídica e política pertinentes aos processos de mudança constitucional da região e dados estatísticos.¹⁴ Por fim, as análises se norteiam por parâmetros que podem ser cruzados ou isoladamente considerados: (i) o número de Constituições e reformas constitucionais em larga-escala aprovadas em determinado país desde sua independência política; e (ii) o número de emendas aprovadas em relação à Constituição atualmente vigente naquele país latino-americano. A partir destes parâmetros será estruturado um índice, desenvolvidos para os propósitos da presente pesquisa e observando especialmente as propriedades latino-americanas, que viabilizará considerações objetivas e correlacionadas entre tais países: o Índice de Mudança Constitucional (IM-CONST).

O objetivo deste trabalho é demonstrar ao “novo constitucionalismo latino-americano” como a relação entre presidentes e mudança constitucional pode ser mais estreita do que imaginam seus signatários.

I. O PRESIDENTE NA TEORIA

A compreensão madisoniana da separação de poderes não se limitou ao período original do governo norte-americano, tendo influenciado teóricos do direito e constitucionalistas, entre outros, reconhecidos no meio acadêmico. Por guardarem uma característica comum, acerca de possíveis fatores que limitariam os poderes do Executivo, tais autores são reunidos em uma única figura por Eric Posner e Adrian Vermeule.¹⁵ As *doutrinas legalistas liberais* representam, assim, um abrangente e complexo conjunto de teóricos que “sustentam que legislaturas representativas governam e devem governar sujeitas a constrangimentos constitucionais enquanto agentes executivos e judiciais cuidam da lei”.¹⁶ Com isso, trata-se de teóricos dispostos a sustentar

duvidoso para justificar a exceção. Neste sentido, é possível resumir o critério espacial indicando que a pesquisa abrange a América do Sul, com a exceção de Venezuela e dos países que não compartilham da origem linguística latina, e o México.

¹⁴ Quanto aos dados estatísticos, há especial destaque para as informações disponibilizadas pelo Informe 2013 da *Corporación Latinobarómetro*, complementado por atualizações e revisões que se mostrem necessárias ou oportunas. Cf. CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2013. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2014.

¹⁵ “Liberal legalist cannot be defined in a sentence; it is a complex of theoretical views and institutional commitments related by a family resemblance, including elements of philosophical and political liberalism, constitutionalism, and deliberative democracy”. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 3.

¹⁶ “But the simplest version of liberal legal theory holds that representative legislatures govern and should govern, subject to constitutional constraints, while executive and judicial officials carry out the law”. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 3.

que o Executivo pode ser, e de fato é, controlado pela lei, bem como se encontra submetido à fiscalização dos demais departamentos.

A tese defendida em *The Executive Unbound* é a ineficácia dos mecanismos legais e tradicionais de controle e fiscalização sustentados pelas *doutrinas legalistas liberais*. Ao contrário do que sustentam estas correntes, os autores buscam demonstrar como o Estado administrativo moderno é marcado por um predomínio do Executivo no cenário governamental. Inclusive, sustentam os autores que, em momentos de crise, este destaque do Executivo torna-se mais expressivo devido a seu maior preparo para administrar situações excepcionais. Em contraponto à tradição madisoniana de pensamento, os autores adotam, embora parcialmente, referenciais teóricos schmittianos para caracterizar a regular prevalência do Executivo perante os demais departamentos sob a óptica de uma atuação *ex ante* ou *ex post*. Parte-se do princípio de que uma atividade orientada para o presente e, sobretudo, para o futuro é um fator essencial para a liderança do Executivo.¹⁷

O Estado administrativo, de acordo com a perspectiva pós-madisoniana, é marcado por este predomínio do Executivo, mesmo em situação de normalidade, mas “durante crises, o Executivo governa quase sozinho”.¹⁸ A atuação do Executivo em circunstâncias de crise pode ser analisada ao lado de fatores como delegações e emergências, designados pelos autores de *The Executive Unbound* como problemas-gêmeos (*twin problems*) do legalismo liberal.¹⁹ O problema das delegações seria a transferência de poderes constitucionais ao Executivo, enquanto o problema das emergências seria a impotência de qualquer outro poder em superar seu quadro de crise. Além disso, trata-se de dois problemas que costumam se relacionar na prática. O argumento central apresentado pelos autores para justificar a razão de delegações e emergências constituírem os principais problemas do legalismo liberal é que “as mesmas forças institucionais e econômicas que produziram os problemas de delegação e emergência também funcionam para enfraquecer os constrangimentos legalistas sobre o Executivo”²⁰.

¹⁷ “The nub of Schmitt’s view is the idea that liberal lawmaking institutions frame general norms that are essentially ‘oriented to the past,’ whereas ‘the dictates of modern interventionist politics cry out for a legal system conducive to a present and future-oriented steering of complex, ever-changing economic scenarios.’ Legislatures and courts, then, are continually behind the place of events in the administrative state; they play an essentially reactive and marginally role, modifying and occasionally blocking executive policy initiatives, but rarely taking the lead.” *Ibidem*, p. 4.

¹⁸ “And in crisis, the executive governs nearly alone, at least so far as law is concerned”. *Ibidem*, p. 4.

¹⁹ “Two problems bedevil liberal legalism: delegation and emergencies. The first arises when legislatures enact statutes that grant the executive authority to regulate or otherwise determine policy, the second when external shocks require new policies to be adopted and executed with great speed.” *Ibidem*, p. 7.

²⁰ “The same institutional and economic forces that produce the problems of delegating and emergencies also work to undermine legalistic constraints on the executive”. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 9.

Delegações e emergências são situações fáticas que, no contexto do Estado administrativo, podem conduzir o Executivo a um quadro de maior concentração de poderes, sejam *de jure* ou *de facto*. Há outras circunstâncias, no entanto, que impedem que o Executivo seja alcançado e posteriormente submetido de volta ao controle de instrumentos legalistas liberais. Além da atuação *ex post* dos demais poderes, estes estão afetados por um *déficit* informacional considerável em relação à estrutura executiva composta por agentes técnicos e especializados em larga-escala. Segundo os autores, há matérias em que este *déficit* é, por questões de sigilo, ainda mais sensível, como segurança nacional e política externa. Ademais, a estrutura hierarquizada do Executivo se mantém a salvo de problemas enfrentados por colegiados judiciários e pelas instituições legislativas, como a influência do pluralismo na deliberação, problemas de ação coletiva e a necessidade de promover composições partidárias.

Quando os autores afirmam, em *The Executive Unbound*, que o Executivo não se submete a instrumentos de constrangimento como o *rule of law* e a separação de poderes, parecem sugerir que não há meios hábeis de controle deste agente governamental. No entanto, não é esta a proposta do texto. O termo “unbound” é empregado com a intenção de caracterizar o que os autores designam tiranofobia (*tyrannophobia*). As correntes do *legalismo liberal* sustentam que o Executivo é, e deve ser, controlado pela lei e pela fiscalização dos demais poderes sob a perspectiva madisoniana. Entretanto, o fracasso destes mecanismos não tornariam o Poder Executivo absolutamente “unbound”. Ao contrário, os autores defendem que a tiranofobia não seria uma forma necessária de impedir um regime ditatorial, pois outros fatores estariam exercendo certo controle do Executivo. Tais fatores seriam, basicamente, a política e a opinião pública.²¹

A política e a opinião pública seriam fatores capazes de, ao contrário dos mecanismos legalistas liberais, controlar o Executivo porque, segundo os autores, “mesmo entre eleições, o presidente precisa, tanto de popularidade, para obter suporte político a suas propostas, quanto de credibilidade, para persuadir os demais de que suas asserções fáticas e causais são verdadeiras e de que suas intenções são benevolentes”.²² Com isso, ainda que em momentos de normalidade, é indispensável que o presidente assuma compromissos, atue com responsabilidade e negocie interesses para otimizar o apoio que recebe da população e amenizar sua relação com demais representantes. O fortalecimento do Executivo, em grande parte, depende de como ele mesmo se contém perante a política e a opinião pública. Após promover concessões

²¹ POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 5.

²² “Even between elections, the president needs both popularity, in order to obtain political support for his policies, and credibility, in order to persuade others that his factual and causal assertions are true and his intentions are benevolent”. *Ibidem*, p. 13.

e conquistar popularidade e credibilidade, o presidente se torna apto a concentrar maiores poderes a sua disposição.

Posner e Vermeule, além de esclarecer o papel do Executivo no Estado administrativo moderno, expor as razões da ineficácia dos *checks and balances*, indicar as causas para o fortalecimento do Executivo e os reais mecanismos capazes de controlá-lo, também relacionam este departamento com os processos de mudança constitucional. A teoria da mudança constitucional apresentada por estes institucionalistas possui uma base notadamente política. Tradicionalmente, os *legalistas liberais* oferecem três mecanismos aptos a produzir mudanças constitucionais: (i) emendas formais à Constituição; (ii) interpretação judicial; e (iii) momentos constitucionais de elevada produção legislativa. Devido à contextualização norte-americana da obra, estes mecanismos de mudança são criticados pelos autores, pois, “nenhum destes podem alcançar mais do que uma pequena fração da mudança constitucional exigida por uma política dinâmica”.²³ A única forma efetiva de produzir a mudança constitucional exigida pelas disputas políticas seriam as situações intituladas pelos autores como *constitutional showdown*. Os *constitutional showdowns*, por sua vez, representam “episódios de conflito entre instituições acerca da distribuição da autoridade para produzir política”.²⁴ Cabe ressaltar que a pretensão dos autores é sustentar um mecanismo de mudança constitucional destacadamente político e aplicável ao contexto norte-americano. Portanto, alguns de seus argumentos devem ser relativizados ao avaliar a configuração latino-americana, indicando-se que mecanismos são efetivos nestes países.

O processo formal de emendar a Constituição foi desconsiderado pelos autores somente para os propósitos daquele livro ao se buscar um mecanismo dinâmico e rápido de mudança constitucional norte-americana. Não se trata de uma negação universal da aptidão deste mecanismo para provocar mudanças constitucionais. A crítica decorre do processo rigoroso de alteração definido pelo artigo V da Constituição dos Estados Unidos, associado a uma tradicional resistência à aprovação destas propostas. Por esta razão, emendar a Constituição nos Estados Unidos requer um elevado ônus político para alcançar o quórum supermajoritário necessário. Exceto em circunstâncias excepcionais da história norte-americana, a aprovação de emendas à Constituição representa um fato raro, sobretudo considerando que, em mais

²³ “We will begin by reviewing some legal mechanisms by which liberal legal theorists have attempted to reconcile constitutional with the constitutional rule of law, such as the formal amendment process, judicial interpretation, and ‘constitutional moments’ of higher lawmaking. None of these is both descriptively accurate and normatively appealing; whether taken separately or together none can account for more than a small fraction of the constitutional change that a dynamic policy demands”. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 62.

²⁴ “The main process, we suggest, is the ‘constitutional showdown’ – episodes of conflict between or among institutions over the policymaking authority”. *Ibidem*, p. 62.

de dois séculos, somente ocorreram alterações formais de seu texto em vinte e sete oportunidades. Este contexto peculiar norte-americano – e até extraordinário – não pode ensejar obstáculos à aceitação deste mecanismo como meio efetivo de mudança constitucional em outros países que dispensam um ônus político tão elevado.

Na América Latina, as reformas constitucionais, em muitas ocasiões, acompanharam transições políticas. Desde transições para regimes democráticos até mudanças políticas para governos autoritários, são frequentes os processos de reforma à Constituição vigente. A título exemplificativo, o governo de Fernando Henrique Cardoso, no Brasil, é marcado por um elevado número de reformas constitucionais, destacando-se a Primeira Reforma Previdenciária da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 e a Reforma Administrativa da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. No Chile, com o fim do regime autoritário de Augusto Pinochet, a Constituição Política da República do Chile de 1980, ainda vigente, passou por uma profunda reforma em 1989. Ao contrário, a Constituição da Nação Argentina de 1853, após um golpe militar, sofreu severas reformas por uma Junta de Comandantes que governava o país em 1972. Por tais motivos, é necessário reconsiderar a propriedade dos procedimentos formais de alteração da Constituição como efetivos mecanismos de mudança constitucional quando se analisam países latino-americanos. Embora o ônus político para reformas à Constituição possa variar em cada país, dependendo do momento histórico vivenciado, há uma profunda diferença entre as histórias constitucionais norte e latino-americanas.

Entre as teorias *legalistas liberais*, a interpretação judicial estaria ao lado do processo formal de reforma do texto constitucional. Posner e Vermeule aceitam que mudanças constitucionais de fato ocorram através deste mecanismo. Inclusive, os autores mencionam que pode haver relação entre a frequência de mudanças de fato pela atuação das Cortes e o rigor exigido para alterar formalmente a Constituição – quando o processo de emenda é mais rigoroso, as mudanças podem se operar predominantemente pela via judicial. Entretanto, os autores apresentam dois problemas que podem prejudicar a eficiência deste mecanismo. Em primeiro lugar, haveria uma crítica à legitimidade dos juízes para alterar o conteúdo da Constituição que, em grande parte, remonta aos mesmos fundamentos da dificuldade contramajoritária de Alexander Bickel.²⁵ Em alguns países, a legitimidade de sua Corte Constitucional pode ser um problema maior do que em outros, o que relativiza esta primeira crítica. Porém, em segundo lugar, há uma restrição de caráter geral. As escalas das agendas da Corte e da nação não são compatíveis. Citando uma passagem de Frederick Schauer, sustenta-se que “a agenda da Suprema Corte é sempre uma pequena parcela da agenda da nação”.²⁶

²⁵ BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1962.

²⁶ “As the legal theorist Frederick Schauer emphasizes, the Supreme Court’s agenda is a small subset of the nation’s agenda, and this remains true even if the denominator is confined to the

Com isso, a proporção de mudanças constitucionais operadas pela interpretação judicial, apesar da popularidade de doutrinas jurídicas que valorizam o papel do juiz, parece ser relativamente prejudicada. Ambas as críticas são coerentes, sobretudo a segunda, e, por esta razão, a interpretação judicial não será reconhecida como importante mecanismo de mudança constitucional na América Latina para os propósitos da presente pesquisa.

A teoria dos “momentos constitucionais de elevada produção legislativa”, concebida por Bruce Ackerman, também não é bem recepcionada por Posner e Vermeule.²⁷ Quanto a este mecanismo duas críticas severas são formuladas. Primeiramente, os autores alegam que Ackerman tem dificuldades em distinguir os períodos de alta produção legislativa dos momentos de normalidade, o que de fato pode ser desafiador, sobretudo em uma perspectiva comparada que perpassa por longos períodos. Em seguida, os autores defendem que, mesmo assumindo a teoria de Ackerman como válida, tais períodos de elevada produção legislativa são esporádicos e não atendem aos propósitos de sua pesquisa, pois vinculada à contínua disputa pela autoridade política. A primeira crítica parece perfeitamente aplicável ao contexto da América Latina, sobretudo pela dificuldade de se determinar períodos de elevada produção legislativa em países de diferentes tradições jurídicas, demandas sociais, dimensões geográficas e circunstâncias político-institucionais ao longo do interregno encoberto pela metodologia. A segunda crítica pode ser relativizada quanto à América Latina devido à instabilidade política experimentada por estes Estados em distintos momentos que oscilaram entre autoritarismo e democracia. Este mecanismo, no entanto, não parece obter impacto expressivo suficiente para ser considerado como um relevante critério de mudança constitucional na região, uma vez que tais alterações no contexto político local também foram responsáveis, em geral, por reformas estruturais da Constituição ou mesmo pelo estabelecimento de uma nova norma fundamental. Por estas razões, tal mecanismo não se reconheceu como parâmetro válido de análises.

Após criticarem os mecanismos *legalistas liberais* de mudança constitucional, Posner e Vermeule definem o que seria responsável pela transferência de autoridade para produzir política no Estado administrativo moderno: *constitutional showdowns*. Os autores sustentam que qualquer episódio de profunda disputa acerca da autoridade política entre atores governamentais representa um *showdown*. Quando a disputa envolver uma

nation's constitutional agenda". POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 64.

²⁷ Para Bruce Ackerman, alguns períodos históricos que se caracterizam por um quadro de aprovação de leis pouco usual seriam responsáveis por produzir significativas mudanças constitucionais. O que enseja as severas críticas de Posner e Vermeule, porém, é justamente a ausência de critérios hábeis a definir tais períodos e para diferenciar a regular aprovação de leis daqueles momentos. Cf. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010.

questão constitucional, em particular, haveria um *constitutional showdown*.²⁸ Seu estudo é delimitado a instituições específicas, como presidente, Congresso e Cortes, para objetivar os instrumentos – barganha, diplomacia, blefe e apelo à opinião pública – e resultados de suas ações – leis, atos normativos e decisões judiciais.

A definição de *constitutional showdown* se baseia em três critérios. Trata-se “(1) de um desacordo entre poderes acerca de seus poderes constitucionais (2) encerrado pela aquiescência de um deles à visão do outro e que (3) cria um precedente político encoberto por termos constitucionais”.²⁹ Entre estes critérios estabelecidos pelos autores, o último detém especial importância, pois reflete o motivo para estas disputas repercutirem em mudanças constitucionais.³⁰ A mudança constitucional dependerá daquelas disputas capazes de construir um precedente político.³¹ Este, por sua vez, poderá ser judicial ou não-judicial.³²

Acreditando-se que os mecanismos madisonianos de mudança constitucional possam ser efetivamente encontrados na América Latina, é possível pressupor que *constitutional showdowns* também possam ser encontrados neste contexto. Esta forma de mudança constitucional, no entanto, não representa a região latino-americana com a mesma intensidade que se observa nos Estados Unidos. O caráter sintético da Constituição norte-americana e o respeito histórico da autoridade deste documento são fatores que dificultam sua alteração formal. Desse modo, o constitucionalismo norte-americano é caracterizado por uma estabilidade normativa, mesmo que haja profundas mudanças políticas no governo federal. Não havendo um exaustivo rol de hipóteses constitucionalmente previstas, as disputas pela autoridade política podem ser resolvidas somente no plano político, dispensando-se alterações normativas. Esta configuração, porém, não é característica da América Latina, pois, em geral, uma mudança política significativa historicamente acompanha um processo proporcional de

²⁸ Também são exemplos de *showdown*, porém, não abrangidos pela pesquisa de Posner e Vermeule disputas pela autoridade envolvendo governos estadual e federal, partidos políticos em uma Casa Legislativa e, até mesmo, regiões, como o antagonismo Norte-Sul acerca da escravidão que conduziu à Guerra Civil nos Estados Unidos.

²⁹ “We will say that a constitutional showdown is (1) a disagreement between branches of government over their constitutional powers that (2) ends in the total or partial acquiescence by one branch in the views of the other and that (3) creates a political precedent couched in constitutional terms”. POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York, NY: Oxford University Press, 2010, p. 71.

³⁰ “We will also attempt to define constitutional showdown intentionally, with attention to the precedential effect of showdown.” *Ibidem*, p. 70.

³¹ A definição de precedente para Posner e Vermeule pode ser extraída da seguinte passagem: “Instead it will usually be an unwritten constitutional norm or convention – a practice that is widely understood as a settlement of a constitutional question and that is regular or stable over time, although it need not be eternal”. *Ibidem*, p. 72.

³² “The precedent that is created by a showdown may, but not need, to be a judicial precedent (...)”. *Ibidem*, p. 72.

modificação formal, seja reformando a Constituição ou a substituindo. Nestes termos, seria possível sustentar que os principais casos de *constitutional showdowns* na América Latina transferem autoridade política, mas não somente pela política. Ao invés de se formar um precedente não-judicial apenas, um novo referencial normativo tende a acompanhar a mudança constitucional. Por isso, o histórico político e jurídico latino-americano revela que os principais mecanismos de mudança constitucional observados na região são os processos de reforma em larga-escala, pela sucessão da lei fundamental ou por uma expressiva reforma, cuja intensidade possa ser equiparada a um novo processo constituinte.³³

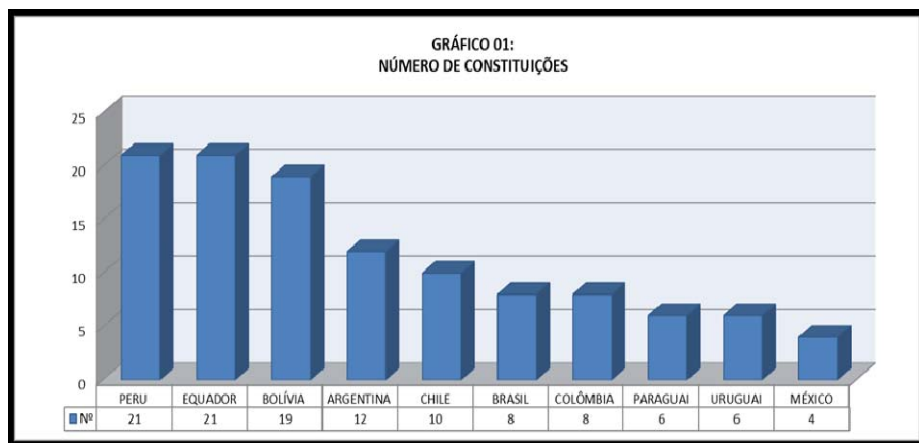
II. MUDANÇA CONSTITUCIONAL NA AMÉRICA LATINA

Ao se analisarem as mudanças constitucionais na América Latina, as investigações mantiveram separados os dados (i) levantados quanto ao número de Constituições e reformas constitucionais em larga-escala, aprovadas em determinado país desde sua independência política; e (ii) prospectados quanto ao número de emendas aprovadas em relação à Constituição atualmente vigente naquele país latino-americano. Esta divisão permite uma avaliação do histórico constitucional de cada país, que exerce forte influência sobre o pensamento político e jurídico existente, sem desconsiderar seu recente desenvolvimento constitucional. Ressalte-se que, para todos os fins

³³ A equiparação da reforma constitucional a um processo propriamente constituinte pode ser esclarecida através da história constitucional argentina. Em uma análise superficial, seria correto afirmar que a Constituição da Nação Argentina de 1853 ainda estaria em vigência no país. Aprofundando-se as análises, entretanto, é necessário considerar as reformas de 1949, promovida por Juan Perón e que instaurou um marco de Estado de Bem-Estar Social no país, como uma nova Constituição. Similarmente, a Constituição foi reformada em 1957, quando a ditadura de Pedro Eugenio Aramburu, após suspender a eficácia das reformas de 1949, concedeu alguns direitos sociais pelo art. 14 bis, em um retrocesso suficiente para se afirmar que a Argentina estaria diante de outro referencial normativo-constitucional. Este movimento político que se intitulava “Revolución Libertadora” foi alvo de um novo golpe de Estado coordenado por uma junta militar, que, em 1966, aprovou o “Estatuto de la Revolución Argentina de 1966”, com hierarquia superior à Constituição da Nação Argentina de 1853 com suas reformas de 1860, 1866, 1898 e 1957 – excluindo-se a reforma peronista de 1949. Este estatuto conduziu o país a um regime jurídico diverso, em que a Constituição anterior deixou de ser reconhecida como norma de máxima autoridade. O governo militar reformou a Constituição em 1972, promovendo-se modificações estruturais em sua organização política, alterando a duração dos mandatos representativos, regras de reeleição de ambos os poderes e de processo legislativo, entre outras. Tal regime, no entanto, foi deposto por um novo golpe de Estado, também conduzido por uma junta militar. Este novo regime aprovou os chamados “Instrumentos Constitucionales del Proceso de Reorganización Nacional de 1976”, responsáveis por alterar substancialmente a organização do Estado. Com o fim dos regimes autoritários na Argentina, a Constituição que vigorou foi a de 1853, com as reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 e 1972. Após o advento do Pacto de Olivos, firmado por Raúl Alfonsín e Carlos Menem em 1993, foi convocada a constituinte resultante na reforma de 1994, que introduziu o regime constitucional argentino nos contemporâneos padrões democráticos de direito. Diante de reformas tão estruturais, não parece ser tecnicamente cabível reconhecer as ocorridas em 1949, 1957, 1966, 1972, 1976 e 1994, na Argentina, como simples processos de alteração formal da atual Constituição, devendo as mesmas se equiparar a um autêntico processo constituinte.

da presente pesquisa, reformas constitucionais em larga-escala, modificando substancialmente a organização e o funcionamento do Estado, são consideradas tecnicamente Constituições.

Os dados levantados quanto ao número de Constituições encontradas na América Latina revelam que o surgimento de novas leis fundamentais é significativamente frequente, embora haja variações entre os países observados. O Gráfico 01 abaixo demonstra como estas proporções podem dispostas.³⁴



Com base neste gráfico, é possível indicar que os países que mais suportaram advenços de novas leis fundamentais foram o Peru e o Equador, cada um com vinte e uma Constituições, seguidos da Bolívia com dezenove. Estes três países representam os que mais substituíram suas Constituições na América Latina. Em uma posição intermediária, encontram-se a Argentina, contando com doze documentos de natureza constitucional diversos, o Chile, com 10, seguidos de Brasil e Colômbia, ambos com oito. Os países latino-americanos que menos trocaram suas Constituições são México, apenas com quatro, seguido de Paraguai e Uruguai, com seis cada um. Quanto a estes resultados, é marcante o número reduzido de Constituições reconhecidas em relação ao México, tendo a atual sido aprovada em 1917.

Outra forma de se analisar tais mudanças constitucionais na América Latina é avaliar a duração média em anos de suas Constituições. O Gráfico 02 a seguir não se distancia muito do anterior quanto à sua ordem, tendo em vista que os países selecionados tiveram sua independência proclamada em períodos historicamente aproximados.³⁵ Por isso, a representação gráfica

³⁴ Gráfico de elaboração própria.

³⁵ Gráfico de elaboração própria.

é, basicamente, a ordem inversa do Gráfico 01. O que vale destacar é a periodicidade das alterações.



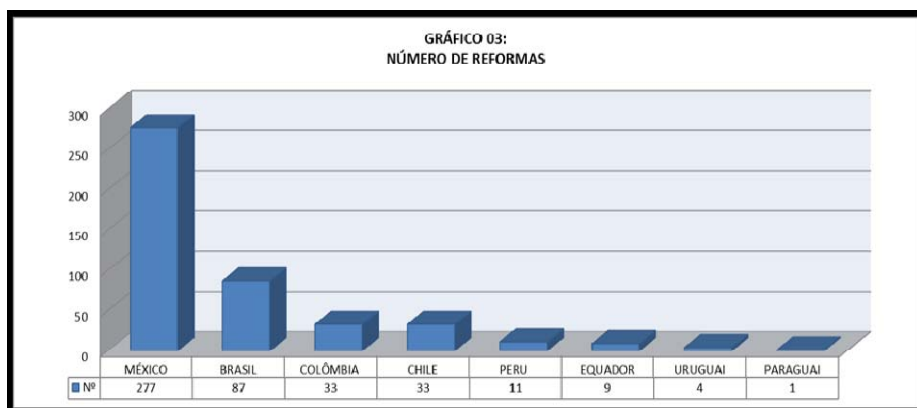
A partir desse gráfico, é possível afirmar que, por uma avaliação histórica, Bolívia, Peru e Equador trocam suas Constituições a cada década, o que corresponde a um nível de instabilidade política expressivo. Tal assertiva pode ser confirmada nos presentes casos da Bolívia e do Equador. A Bolívia referendou sua atual Constituição em 2009, quinze anos após aprovar sua norma fundamental anterior que sofreu uma grande revisão em 2004. O Equador referendou sua atual Constituição em 2008, substituindo a anteriormente válida datada de 1998.

O Peru, no entanto, representa uma exceção a esta média elaborada. A distinção deste país pode ser explicada por uma modificação em seu padrão de aprovação de Constituições. Apesar de contar com vinte e uma Constituições, apenas quatro delas são posteriores ao século XIX – 1920, 1933, 1979 e 1991. Isolando-se estes dados, a média de duração das Constituições peruanas posteriores ao século XIX se torna muito elevada se comparada aos demais países latino-americanos: 24 anos aproximadamente, o que se equipararia à média brasileira. Isso significa que o Peru, ao menos quanto a este quesito, passou por um acentuado processo de estabilização política a partir do século XX – não devem ser descartados os episódios de crise neste período, sobretudo relacionados ao governo autoritário de Alberto Fujimori.

Neste mesmo quesito, México, Paraguai e Uruguai também demonstram um nível de estabilidade política elevado em relação ao restante da América Latina. A atual Constituição mexicana reúne noventa e sete anos, praticamente o dobro da média de duração das Constituições mexicanas, indicando que, com seu advento, o país adquiriu maior estabilidade política. A atual Constituição

do Uruguai foi aprovada em 1967, também ultrapassando sua média de duração respectiva. O Paraguai, por sua vez, aprovou sua atual Constituição em 1992, sendo a anterior de 1967.

Buscando as tendências mais recentes de mudança constitucional na América Latina, é possível observar os processos de reforma em pequena e média-escalas na região. Os dados analisados quanto às emendas constitucionais às atuais Constituições latino-americanas indicam que, em geral, poucas mudanças ocorreram, mesmo porque a maior parte delas foi aprovada nas últimas duas décadas. O caso mexicano, porém, revela um número surpreendente se comparado com os demais países latino-americanos, conforme ilustrado no Gráfico 03 abaixo.³⁶

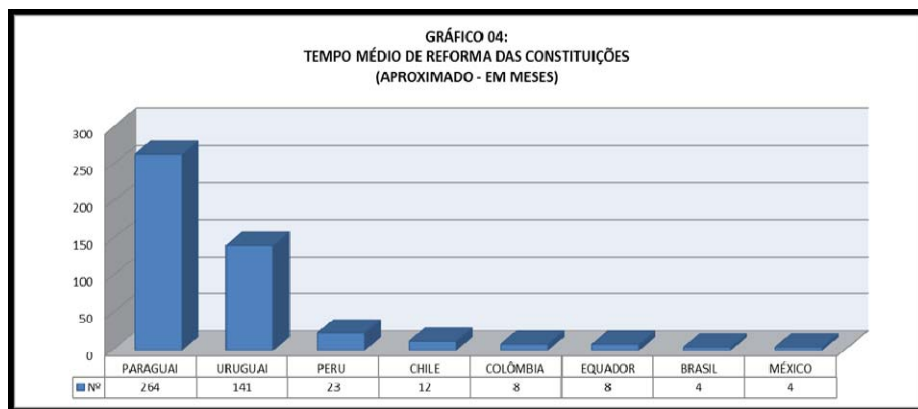


Em geral, as recentes Constituições latino-americanas não contam com um número muito expressivo de reformas, à exceção do México.³⁷ Sua Constituição atual, com noventa e sete anos de existência já foi alterada em duzentas e setenta e sete oportunidades. Por mais que este exemplo pareça, em princípio, destoante, é preciso complementar estes dados com o

³⁶ Gráfico de elaboração própria.

³⁷ É necessário observar que a Argentina possui um perfil excepcional em matéria de reforma constitucional se comparada com o restante dos países analisados. A Constituição da Nação Argentina de 1853 é tratada como a atual Constituição apesar de suas mudanças estruturais ocorridas nos séculos XX e XXI. A tradição de reforma constitucional argentina não é de mudar a Constituição, nem mesmo de aprovar emendas em relação a seu texto. O conturbado histórico de golpes de Estado a que este país se submeteu, no entanto, fez com que a mesma Constituição de 1853 recebesse tratamentos distintos de acordo com o momento, tanto em termos de hierarquia normativa, quanto de eficácia de suas distintas reformas. Tendo em vista que, para todos os fins da pesquisa, a reforma de 1994 será admitida como uma nova Constituição e que nenhuma reforma lhe foi promovida, a Argentina foi retirada do gráfico. Além disso, a Bolívia não foi integrada ao Gráfico 03 por não se encontrarem informações atualizadas quanto a eventuais emendas à Constituição de 2009.

tempo médio requerido para que tais Constituições latino-americanas sejam emendadas, exposto no Gráfico 04 que segue.³⁸



O tempo médio de reforma em meses da Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917 é, de fato, reduzido, mas a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 também sofre alterações com a mesma periodicidade: quatro meses. Se mantido este padrão, estima-se que a Constituição brasileira de 1988, ao atingir seus cinquenta anos, contará com cento e cinquenta emendas, ou seja, trezentas a cada cem anos. Em uma breve comparação, é como se a Constituição dos Estados Unidos, com duzentos e vinte e sete anos, tivesse sido submetida a seiscentas e oitenta e uma emendas. Com isso, as Constituições brasileiras e mexicanas são, em média emendadas três vezes ao ano. Interessante observar, ainda, que o Chile mantém a média de duas emendas por ano, enquanto o Peru tende a promover somente uma alteração anual ao texto de sua Constituição. Os dados coletados concernentes a Uruguai e Paraguai indicam que tais países restam fora do padrão latino-americano de reformas à Constituição.

Após coletar e processar os dados acerca das mudanças constitucionais na América Latina, a partir dos parâmetros descritos acima, a pesquisa orientou as análises a uma metodologia que simplificasse tais informações, tornando-as mais objetivas. Por meio de um método de indexação dos dados trabalhados acima, cada país latino-americano avaliado poderia receber medidas específicas e passíveis de comparação – entre si e entre outros índices existentes, desde que haja proporcionalidade. Na construção do Índice de Mudança Constitucional (IM-CONST), optou-se por trabalhar com uma escala de zero a três, admitindo-se fracionamentos de até duas casas decimais.

³⁸ Gráfico de elaboração própria.

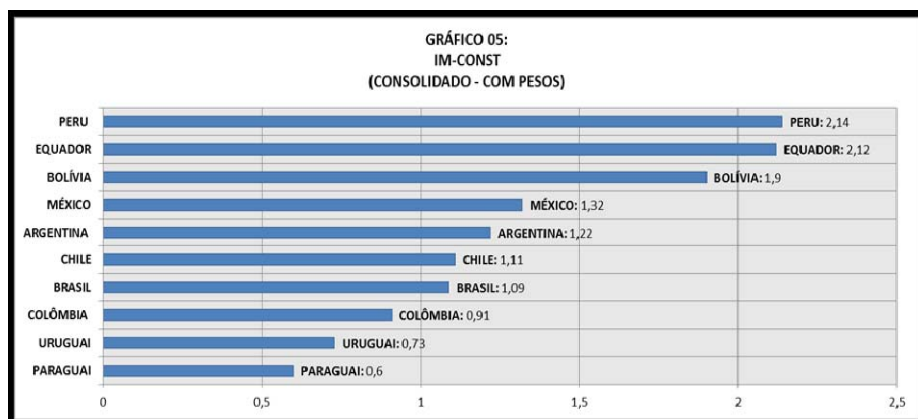
Em sua elaboração, o IM-CONST atende a três regramentos básicos. A primeira regra de indexação, evidenciando a primeira variável do índice (*a*), é a redução do número de Constituições ou reformas constitucionais em larga-escala de cada país, submetendo-o à operação matemática: *a* = *número de Constituições* / 10. A segunda regra de indexação do IM-CONST conduz à segunda variável (*b*), reduzindo-se o número de emendas à Constituição vigente em cada país na forma a seguir: *b* = *número de emendas à última Constituição* / 300. As duas primeiras regras são relacionadas entre si. A escolha dos divisores aplicáveis a cada uma das duas variáveis deste índice se justifica devido ao grau de importância atribuído a cada tipo de mudança constitucional admitido pela pesquisa, bem como a opção de indexar os países em uma escala de zero a três. A sucessão de Constituições na América Latina é um fenômeno político muito mais incomum e difícil de perseguir se comparado com o procedimento de alteração formal de seu texto. Os gráficos acima, inclusive, avaliam tais variações, respectivamente, em anos e em meses, reforçando o argumento. Nesse sentido, parece prudente atribuir maior peso aos processos históricos de mudança da própria lei fundamental do Estado, embora não seja absolutamente descartada a relevância das recentes reformas produzidas em relação ao atual paradigma normativo-constitucional. Com isso, os valores encontrados, após submetidos a estas duas regras de indexação, alcançariam proporções correspondentes a dois terços e a um terço respectivamente do índice.³⁹ Como se pode deduzir da justificativa metodológica acima, a terceira regra de indexação determina a soma das duas variáveis *a* e *b*, resultando em uma grandeza na escala de zero a três. Resumindo-se, a fórmula do IM-CONST pode ser exposta de acordo com a seguinte fórmula:

$$IM_{CONST} = \frac{n^{\circ} \text{ de Constituições}}{10} + \frac{n^{\circ} \text{ de emendas à atual Constituição}}{300}$$

Ao indexar os dados encontrados em relação aos países latino-americanos, algumas considerações podem ser feitas. No geral, os índices refletiram com certa proporcionalidade as variações do Gráfico 01, que identifica quantas Constituições ou grandes reformas constitucionais se observaram em cada país. Especificamente, o padrão somente não se manteve quanto ao México, que, por se destacar na variável *b*, abandonou a última posição do gráfico e

³⁹ Os divisores foram estimados para que a variável *b*, por ser entendida como de relevância inferior à variável *a*, não atingisse valor superior a um inteiro dentro da escala de zero a três do IM-CONST. O divisor da variável *a* também foi concebido com o intuito de limitar a influência de seu valor no resultado final da fórmula apresentada acima. Para que o valor da variável *a* não alcançasse impacto superior a dois pontos inteiros, seria necessário aplicar um divisor fracionado, mas, visando simplificar as análises, adotou-se o divisor dez que atende à mesma finalidade de modo suficientemente satisfatório.

alcançou o quarto lugar entre os Estados analisados. O Gráfico 05 abaixo apresenta os valores do IM-CONST e organiza a América Latina em sentido decrescente.⁴⁰



Conforme a disposição acima, Peru, Equador e Bolívia se destacam em termos de mudança constitucional. Os dois primeiros ultrapassam dois inteiros, enquanto este último muito se aproxima ao atingir um inteiro e nove décimos. Na extremidade oposta, Paraguai e Uruguai representam, entre os países selecionados pela metodologia, aqueles que menos promovem mudanças constitucionais, não alcançando um inteiro na escala elaborada. Na amplitude intermediária, alocando os casos que superam um inteiro, mas não se estendem a um inteiro e meio, encontram-se Brasil, Chile, Argentina e México. Estes quatro países, respeitando-se os limites latino-americanos da pesquisa, reputam-se medianos em termos de mudança constitucional. A Colômbia, particularmente, não alcança o valor de um inteiro, porém, com mais de nove décimos, aproxima-se mais da amplitude intermediária – México, Argentina, Chile e Brasil – do que de Paraguai e Uruguai.

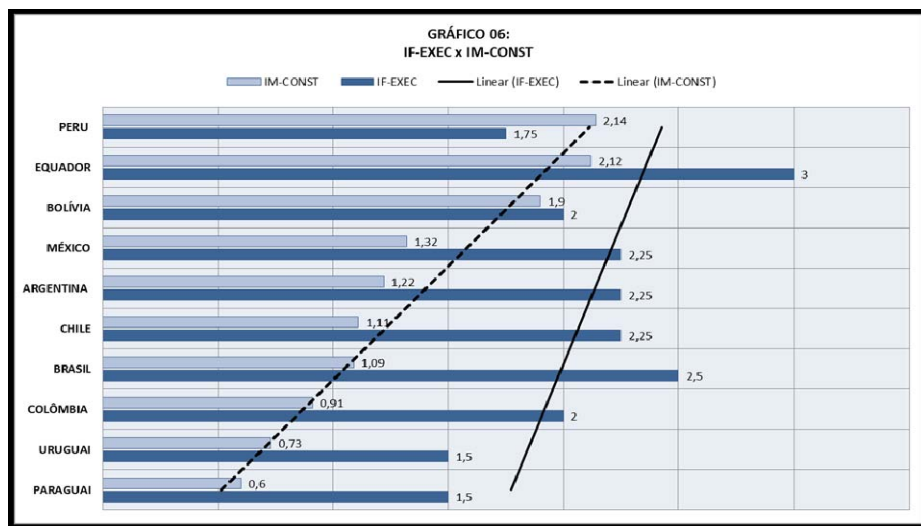
III. MUDANÇA CONSTITUCIONAL E HIPERPRESIDENCIALISMO

Após uma análise individualizada da mudança constitucional nos países latino-americanos adotados por esta pesquisa, alguns dados podem ser cruzados para que se extraiam resultados comparativos de maior relevância e com maior precisão. Como ressaltado no início do texto, este cruzamento de dados depende de informações produzidas a partir do Índice de Fortalecimento do Executivo (IF-EXEC).⁴¹ O Gráfico 06 disposto abaixo permite uma

⁴⁰ Gráfico de elaboração própria.

⁴¹ O IF-EXEC foi elaborado em artigo diverso, denominado *Hiperpresidencialismo na América Latina*, ainda em avaliação.

comparação entre o fortalecimento dos presidentes latino-americanos e a mudança constitucional.⁴² Em geral, algumas proporcionalidades podem ser encontradas no gráfico abaixo.⁴³



O gráfico comparativo acima demonstra a existência de uma associação entre o quanto os países passam por mudanças constitucionais e a forma com que seus presidentes se fortalecem. Em geral, quanto mais o país passa por mudanças constitucionais, mais intenso tende a ser seu processo de fortalecimento do Poder Executivo. As linhas de tendência inseridas para cada índice ilustram como tais fenômenos, em termos amplos, acompanham-se e formam um padrão.

Este mencionado padrão pode se tornar mais preciso através do cálculo de uma razão entre os índices. Dividindo-se o valor do IM-CONST pelo de IF-EXEC em cada país, o que se obtém é uma variação inferior a dois décimos, confirmada em sete dos dez países avaliados: Paraguai, Uruguai, Colômbia, Brasil, Chile, Argentina e México.⁴⁴ Nestes países latino-americanos, a hipótese formulada inicialmente parece restar assegurada com maior facilidade, uma vez que a associação entre os indicativos de mudança constitucional e de fortalecimento do Poder Executivo é evidente.

⁴² Gráfico de elaboração própria.

⁴³ Gráfico de elaboração própria.

⁴⁴ As razões encontradas, admitindo-se fracionamentos de até duas casas decimais, são as seguintes: Paraguai (0,4); Uruguai (0,49); Colômbia (0,46); Brasil (0,44); Chile (0,49); Argentina (0,54); México (0,59); Bolívia (0,95); Equador (0,71); e Peru (1,22). O padrão somente não se mantém em Bolívia, Equador e Peru.

O fato de o padrão não se reproduzir nos outros três países, entretanto, não descarta a possibilidade de confirmação da hipótese também nestes países. A Bolívia, muito embora apresente um padrão distinto dos demais países latino-americanos, apresenta valores quase idênticos nos dois índices: um inteiro e nove décimos no IM-CONST e dois inteiros no IF-EXEC. Com isso, o terceiro país latino-americano, entre os integrantes desta pesquisa, que mais sofreu mudanças constitucionais também manifesta características hiperpresidencialistas. O Equador, ao longo de toda a pesquisa, comportou-se de modo excepcional, não se submetendo a qualquer parâmetro de normalidade. De acordo com as análises promovidas, o segundo país latino-americano que mais passou por mudanças constitucionais é, evidentemente, o mais hiperpresidencialista. No particular caso equatoriano, o atendimento a algum padrão é que seria um fato realmente surpreendente. Por fim, o Peru não se comportou de acordo com os padrões latino-americano, sendo o único país que demonstrou ter sofrido mais mudanças constitucionais do que fortalecido seu Poder Executivo. Este país, no entanto, merece ressalvas quanto a seus valores no IM-CONST. Trata-se de um país que, historicamente, alterou severamente suas Constituições, mas, durante os séculos XX e XXI, somente observou o advento de quatro Constituições. Além disso, apenas reformou sua atual Constituição, que superou vinte anos de vigência, em onze oportunidades. Tais informações esclarecem que, no Peru, a duração média de suas Constituições no século XX – considerando que a atual é de 1993 – é de vinte e quatro anos, e o tempo médio exigido para reformar a atual Constituição é de vinte e três meses – quase dois anos completos sem reformas. O histórico recente peruano, portanto, é mais compatível com os países que pouco se submetem a mudanças constitucionais, tais como Paraguai, Uruguai e Colômbia. A partir desta revisão, é possível constatar que a excepcional trajetória constitucional peruana não se distancia tanto dos valores atribuídos a seu índice de fortalecimento do Executivo.

Mesmo nos três países que não refletem o padrão latino-americano na razão entre o IM-CONST e o IF-EXEC, os distanciamentos são justificáveis, não contestando a hipótese sustentada. Nos dez países apreciados pela pesquisa, sete indicam uma evidente associação entre as proporções de mudanças constitucionais suportadas e fortalecimento do Poder Executivo constatado. Nos demais casos, a relação ainda assim parece confirmada de acordo com os argumentos sustentados acima.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa adotou como seu objeto de análises os processos de mudança constitucional na América Latina. Basicamente, este objeto foi apreciado em dez países latino-americanos para avaliar se o posicionamento do “novo constitucionalismo latino-americano”, antagônico à figura do presidente e a seus governos hiperpresidencialistas, estaria adequado ao celebrar e fomentar processos de mudança constitucional na região.

Ao final das análises, parece ser plausível julgar a hipótese como confirmada, uma vez que os resultados da pesquisa apontam à existência de uma associação entre as mudanças constitucionais e o fortalecimento dos presidentes na América Latina. Quanto a esta conclusão, é digno de especial destaque o fato de que se defende simplesmente uma associação entre tais processos.

Os esforços da presente pesquisa não foram direcionados à tentativa de comprovar qualquer relação de causalidade entre o fortalecimento apontado e os processos de mudança constitucional. A confirmação da hipótese não implica afirmar que mudanças constitucionais ocorrerem por causa do fortalecimento do Executivo, nem mesmo o contrário. Embora não se negue a possibilidade um processo, em alguma medida, influenciar o outro, uma relação desta qualidade exigiria o estabelecimento de metodologia própria. Por um lado, é possível que alguns presidentes aproveitem oportunidades de fortalecimento em meio à insegurança jurídica ocasionada pelo advento de uma nova Constituição. Isso pode ser ilustrado pelos casos do México após 1917, do Brasil após 1988 e da Bolívia após 2009. Por outro lado, é ainda mais comum na história constitucional latino-americana que mudanças constitucionais reflitam uma transição política operada por um governo centralizador. Neste caso, há exemplos relacionados a governos autoritários, como observado na Argentina em 1956, 1966, 1972, 1976, no Chile entre 1980 e 1989 e no Peru em 1993, assim como em regimes democráticos, tais como a Argentina após 1994 e o Equador após 2008. De qualquer modo, o que se buscou sustentar foi, simplesmente, que, no contexto latino-americano, mudança constitucional e fortalecimento do Poder Executivo são processos que se acompanham.

A crítica direcionada ao “novo constitucionalismo latino-americano” exposta no presente trabalho pode ser sintetizada da seguinte forma: diante da associação aqui defendida, a postura apologética às mudanças constitucionais, quando simultânea à indiferença ou à oposição oferecida em relação ao hiperpresidencialismo da região, aparenta uma inconsistência teórica do “novo constitucionalismo latino-americano”.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Vol. 31, 1, 1988.
- ARISTIZÁBAL, Luis Guillermo Patiño; RESTREPO, Porfirio Cardona. “El Neopopulismo: una aproximación al caso colombiano y venezolano”. *Estudios Políticos*, nº 34, enero-junio, 2009.
- BASSABE-SERRANO, Santiago. “Ecuador: Reforma Constitucional, Nuevos Actores Políticos y Viejas Prácticas Partidistas”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, nº 2, 2009.
- BICKEL, Alexander. *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*. New Haven, CT: Yale University Press, 1962.

BOSOER, Fabián. *Ciclos Electorales y Ciclos Políticos en la Argentina: 1983-2008: ¿Democracia 'de uno o de dos motores'?* Disponível em: <http://www.palermo.edu/cienciassociales/PDFCienciaPoliticaN2/n2_cicloselectoralespolitica2.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2014.

CAPANO, Fernando Fabiani. "O Parlamento e as Crises na República Argentina: Apontamentos acerca do ferramental jurídico-constitucional do Poder Legislativo Argentino e seu comportamento nas crises das últimas décadas". In: CAGGIANO, Monica; GOMES, Karin. (Orgs.). *Tendências e Desafios do Constitucionalismo Latino-Americano – Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalhos*. São Paulo, SP: Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

CARBONELL, Miguel. *Neoconstitucionalismo(s)*. 4. ed., Madrid: Trotta, 2009.

COLOMER, Josep. "Reflexiones sobre la Reforma Política en México". In: CARBONELL, Miguel. *et. al. Estrategias y Propuestas para la Reforma del Estado*. Ciudad de Mexico, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. Disponível em: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/349/16.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE/MDA. *Relatório Síntese – Rodada 114*. Brasília, DF: Confederação Nacional do Transporte, 2013.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2013*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2013. Disponível em: <http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2014.

GARAVITO, Cesar Rodriguez. *El Hiperpresidencialismo es Unaperversión del Estado de Derecho*. Disponível em: <http://www.clarin.com/zona/hiperpresidencialismo-perversion-Derecho_0_661733886.html>. Acesso em: 16 jun. 2014.

GARGARELLA, Roberto. *Latin American Constitutionalism, 1810-2010. The engine room of the Constitution*. New York, NY: Oxford University Press, 2013.

GARGARELLA, Roberto. "Piedras de Papel" y Silencio: la crisis política argentina leída desde su sistema institucional. Disponível em: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/2002_dossier1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2014.

HERNÁNDEZ, Antonio. "A Tres Lustrós de la Reforma Constitucional de 1994". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. 60, 254, 2010.

HUNEEUS, Carlos. "Variedades de Governos de Coalizão no Presidencialismo. Chile, 1990-2000". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, 4, 2012.

LAUANDOS, Artur Rega. "O Parlamento Mexicano na Crise Latino Americana". In: CAGGIANO, Monica; GOMES, Karin. (Orgs.). *Tendências e Desafios do Constitucionalismo Latino-Americano – Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalhos*. São Paulo, SP: Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

LEGRAIN, Milli. "La Crisis Argentina de diciembre de 2001: debilidad Institucional y falta de legitimidad del Estado". *Serie Desarrollo y Cooperación*, 04-08, 2004. Disponível em: <<http://eprints.ucm.es/11249/1/WP08-04.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

LUJAMBIO, Alonso. "Adiós a la Excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México". In: LANZARO, Jorge. (Comp.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1997.
- MOISÉS, José Álvaro. "O Desempenho do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão". In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O Papel do Congresso Nacional do Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro, RJ: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.
- NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de Derecho Constitucional: análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1992.
- OLIVEIRA, Renata Peixoto. "O Impacto do Sistema Político-Institucional para as Reformas Neoliberais na Argentina, Chile e México". *Teoria & Sociedade*, vol. 16, 2, 2008.
- PASTOR, Roberto Viciano; DALMAU, Rúben Martínez. *¿Se puede hablar de un nuevo constitucionalismo latinoamericano como corriente doctrinal sistematizada?* Disponível em: <<http://www.juridicas.unam.mx/wccl/ponencias/13/245.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2014.
- POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York: Oxford University Press, 2010.
- SCHLESINGER, JR., Arthur. *The Imperial Presidency*. New York, NY: The Mariner Books, 2004.
- SHUGART, Matthew; CAREY, John. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1992.
- SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. "Interpretation and Institutions". *Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper Series*, nº 28, 2002.