



**HIPERPRESIDENCIALISMO, CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO E NOVO  
CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO: UMA LEITURA DE TEORIA  
CONSTITUCIONAL LATINO-AMERICANA.**

*HYPERPRESIDENTIALISM, ABUSIVE CONSTITUTIONALISM AND NEW LATIN  
AMERICAN CONSTITUTIONALISM: A READING OF LATIN AMERICAN  
CONSTITUTIONAL THEORY.*

---

**Diogo Bacha e Silva**

Pós-Doutor em Direito UFMG (2020). Doutorado (2019) em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ., Mestre (2012) em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Especialista em Direito Tributário (2011). Graduação em Direito pela UNINCOR (2008). Membro da rede para o constitucionalismo democrático latino-americano e do grupo de pesquisa OJB/FND. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional, atuando principalmente nos seguintes temas: estado democrático de direito, constituição, jurisdição constitucional, impeachment e direitos fundamentais. Pesquisa em Descolonialidade, constitucionalismo latino-americano e jurisdição constitucional. Teoria crítica da Constituição. Teoria do Estado, hermenêutica constitucional, filosofia do direito e história do constitucionalismo latino-americano.

**Flávio Barbosa Quinaud Pedron**

Doutor (2011) e Mestre (2006) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é Professor Adjunto do Mestrado em Direito da UniFG (Bahia). Professor Adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (graduação e pós-graduação). Professor Titular III na graduação do IBMEC. Membro Coordenador do CAJU (Centros de Estudo de Acesso à Justiça) junto à UniFG. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual Constitucional (ABDPC). Membro da Associação Brasileira de Direito Processual (ABDPro). Membro da Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo (ANNEP). Membro da Rede Brasileira de Direito e Literatura (RDL). Advogado.

**Resumo**

O artigo explora uma leitura acerca dos acontecimentos recentes na América Latina e, ao mesmo tempo, realiza uma análise do regime de governo instituído no novo constitucionalismo latino-americano. Para alcançar o objetivo, há o

entrelaçamento de categorias teóricas como constitucionalismo abusivo e hiperpresidencialismo. A questão é indagar se e em que medida o novo constitucionalismo latino-americano adotaria um hiperpresidencialismo e, a partir daí, possibilitaria que o Poder Executivo utilizasse os poderes constitucionais contra a própria Constituição. Diante das intensas críticas dirigidas à parte orgânica da Constituição no novo constitucionalismo latino-americano, o ensaio é uma releitura de acordo com uma teoria constitucional latino-americana.

**Palavras-chave:** constitucionalismo abusivo. hiperpresidencialismo. Novo constitucionalismo latino-americano.

### Abstract

The article explores a reading about recent events in Latin America and, at the same time, analyzes the regime of government established in the new Latin American constitutionalism. To achieve the goal, there is the intertwining of theoretical categories such as abusive constitutionalism and hyperpresidentialism. The question is whether and to what extent the new Latin American constitutionalism would adopt hyperpresidentialism and, from then on, enable the Executive Power to use constitutional powers against the Constitution itself. Faced with intense criticism directed at the organic part of the Constitution in the new Latin American constitutionalism, the essay is a rereading according to a Latin American constitutional theory.

**Keywords:** abusive constitutionalism. hyperpresidentialism. New Latin American constitutionalism

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A América Latina parece ser um local privilegiado de observação da relação entre os poderes instituídos com a democracia, com a participação popular, além de ser também um palco de implantação de políticas econômicas que jamais teriam êxito em qualquer outro lugar no mundo.

Política de austeridade nos países europeus significam para a população a degradação de políticas sociais e diminuição de níveis de renda das populações da classe baixa e média. Na América Latina, entretanto, as políticas de austeridade foram o canto da sereia que prometia uma salvação econômica com políticas econômicas liberalizantes e arrocho nos gastos estatais. Algo como uma promessa que nos catapultaria para o “primeiro mundo”.

Recentemente, o Equador enfrentou uma grande insurreição popular em virtude da aplicação de políticas econômicas, pelo Presidente da República, determinadas pelo FMI – Fundo Monetário Internacional. Em fevereiro de 2019, o Ministro da Economia realizou um acordo com o FMI – Fundo Monetário Internacional no qual o país obteve empréstimo de U\$ 4,2 bilhões de dólares em 3 (três) anos, sendo que U\$ 900 milhões

foram entregues no referido ano. Em contrapartida, o órgão internacional exigiu a adoção de medidas de austeridade para o equilíbrio das contas. Destaca-se, dentre elas, a exigência do fim do subsídio estatal nos combustíveis, além da diminuição salarial de até 20% (vinte por cento) no salário dos servidores públicos temporários, assim como a redução das férias de 30 para 15 dias no serviço público.

A edição do Decreto 883 pelo Presidente Lenín Moreno, sem qualquer deliberação, impondo à fórceps uma política que atinge de forma decisiva os mais desprovidos, já que, sem qualquer subsídio no preço do combustível, toda a cadeia econômica produtiva do Equador restaria monopolizada por aqueles que poderiam pagar pelo combustível, levou a um protesto de milhares de equatorianos nas ruas de Quito.

Com a revolta popular, o Presidente Lenín Moreno decretou estado de exceção com a convocação das forças armadas, além de transferir a sede do Executivo de Quito para Guayaquil. Os protestos seguiram com o protagonismo da CONAIE – Confederação das Nacionalidades Indígenas que ocuparam a cidade de Quito. Em resposta, o próprio CONAIE anunciou também a edição de um estado de exceção, onde todos os “brancos” e servidores públicos seriam submetidos à jurisdição indígena. Para se compreender a dinâmica, o Decreto significou um aumento de 123% no preço da gasolina. Indígenas, estudantes e trabalhadores se uniram e enfraqueceram o governo de Lenín Moreno que, deste modo, recuou e revogou a edição do Decreto.

O governo de Lenín Moreno ao revogar de modo unilateral o subsídio estatal concedido nos combustíveis, sucumbir às exigências do Fundo Monetário Internacional e, ato contínuo, mudar a sede do Poder Executivo e instituir um estado de exceção pretendeu testar os limites dos poderes constituídos no denominado novo constitucionalismo latino-americano. Trata-se de um primeiro levante popular que coloca em questão a própria dinâmica do desenho institucional dos poderes no novo constitucionalismo-americano.

Na verdade, antes da insurreição, Lenín Moreno, ex-vice-presidente de Rafael Correa a quem acusou de cooptar o Estado e o poder, convoca um referendo em fevereiro de 2018 para, sob o argumento de participação popular, revogar a emenda que permitia a reeleição indefinida, a revogação da Lei da Plusvalia vigente que não permitia a utilização de especulação imobiliária e a modificação na Lei de Conselho de Participação cidadã e controle social. Com 67,3% dos votos no referendo, Rafael Correa

fica impossibilitado de voltar ao cargo, caso queira, já que o texto constitucional permite apenas dois mandatos.

Lado outro, a Bolívia se viu mergulhada em um golpe de estado quando, após o anúncio da vitória de Evo Morales sobre Carlos Meza, a OEA – Organização dos Estados Americanos emitiu uma nota em que constata irregularidades em algumas mesas de votação. O Presidente Evo Morales, portanto, comunica a decisão de convocar novas eleições. No entanto, as forças armadas exigiram sua renúncia. O Presidente Evo Morales, o vice- Presidente Alvaro Garcia Linera e as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal renunciaram em conjunto, criando um vácuo de poder. A vice-presidente do Senado Federal Jeanine Añez se autoproclama presidente da república, sem qualquer respaldo institucional e – pior – sem qualquer quórum na casa legislativa para realizar a deliberação.

Enquanto Evo Morales tem asilo político concedido no México, o país é mergulhado em uma convulsão social com a repressão das forças militarizadas em movimentos populares pró-Evo Morales.

Nos antecedentes desse acontecimento, também a acusação de que Evo Morales seria um líder populista e antidemocrático. No caso, Evo Morales convoca um referendo para analisar a possibilidade de mudança na Constituição e permitir mais um mandato que findaria em 2020. Com 51,30% dos votos contrários, Evo Morales saiu derrotado. Contrariando a vontade popular e a evidente resistência popular, Evo Morales aciona o Tribunal Constitucional Plurinacional que julga a possibilidade de reeleição indefinida, a partir da interpretação de normas internacionais de direitos humanos, na SCP 087/2017.

Urge, portanto, considerarmos a figura do chefe do Poder Executivo no novo constitucionalismo latino-americano diante desses movimentos de recessão democrática. Esses acontecimentos políticos tiveram um diagnóstico simples pelos analistas: a recessão democrática ocorreu em virtude do caráter populista dos governos equatorianos e bolivianos.

Assim, buscamos conceituar e analisar a categoria trabalhada por Davi Landau acerca do chamado constitucionalismo abusivo. Com base na literatura especializada que denominaríamos de “teoria da recessão democrática ou constitucional” buscamos refletir em que medida o desenho institucional do Poder Executivo poderia ser denominado de hiperpresidencialismo, conforme as críticas de uma parte de analistas

jurídicos e políticos da América Latina, e, por fim, rearticular as categorias analisadas do constitucionalismo abusivo e do hiperpresidencialismo nas constituições do novo constitucionalismo latino-americano.

Os objetivos do artigo é pensar e sentir sobre a potencialidade democrática das constituições do novo constitucionalismo latino-americano presente na chamada “parte orgânica” para resolver os dilemas sociais, econômicos e políticos que exsurtem em tempos de desconfiança democrática e obsessão autoritária artificialmente criada pelo exterior e aproveitada pelas elites locais no Brasil, Argentina, Chile, Venezuela, Bolívia e Equador.

Este é o primeiro artigo de uma série que visa analisar se e em que medida há um hiperpresidencialismo nas constituições do novo constitucionalismo latino-americano e, a partir da sua estruturação, como se vem desenvolvendo a relação entre as medidas praticadas pelo Poder Executivo e o Poder Judiciário nas constituições do Equador e da Bolívia.

Através de um método jurídico-reflexivo, buscamos traçar os contornos das reflexões reconciliando a história do constitucionalismo latino-americano e a categorização do novo constitucionalismo latino-americano, empreendendo um esforço analítico em busca das normas e práticas constitucionais na Constituição do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009.

Na segunda parte da pesquisa, desenvolveremos uma análise das decisões proferidas pelos Tribunais Constitucionais para chegarmos à conclusão do papel do Poder Judiciário na estruturação do hiperpresidencialismo. O Poder Judiciário buscaria mitigar ou expandir o hiperpresidencialismo.

Portanto, cabe-nos, em primeiro lugar, fornecer um panorama do constitucionalismo latino-americano e os ventos autoritários que surgiram nessa década, cujo espectro sempre rondou a América Latina.

Em um segundo momento, estabeleceremos uma abordagem analítica acerca do constitucionalismo abusivo e suas implicações para as práticas constitucionais recentes. Por último, recortaremos o objeto de pesquisa em torno da Constituição do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009, analisando se e em qual medida os textos constitucionais propiciaram medidas de um hiperpresidencialismo que poderá, por vezes, se constituir em um constitucionalismo abusivo.

## 2. DO CONSTITUCIONALISMO DE TRANSIÇÃO AO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO

O constitucionalismo nas últimas duas décadas sofreu profundas transformações no Sul-Global. No final da década de 1980 e começo da década de 1990, formulou-se o chamado constitucionalismo de transição na América Latina. Vários países da América Latina, nos anos 60 e 70 da década passada, mergulharam em regimes autoritários sob a influência ideológica e econômica dos Estados Unidos, onde o Poder Executivo foi cooptado pelos regimes militares e pelas elites econômicas empresariais, contando com o beneplácito de um Poder Judiciário que, mesmo diante de uma legalidade formal, anuía com as práticas ditatoriais do Poder Executivo (PEREIRA, 2010; O'DONNELL, 1990).<sup>1</sup>

Saídos do regime político autoritário, a questão política para as constituições na região seria o enfrentamento do longo processo transicional. A transição depende da resolução de questões políticas e sociais ao longo do tempo na aurora de um regime autoritário e a emergência de um regime democrático (O'DONNELL, SCHMITTER, 1988, p. 22). Para tanto, o enfrentamento daquilo que seriam as características principais dos regimes ditatoriais na América Latina: um padrão de arranjo institucional de bloqueio da participação política por mecanismos institucionais como, por exemplo, o fechamento do parlamento e a adoção de um bipartidarismo; além da desnacionalização e privatização da economia como forma de implementar uma política econômica neoliberal e a abertura para o capital estrangeiro (O'DONNELL, 1990).

As constituições da transição política, portanto, foram produtos de uma reação direta à regimes políticos autoritários e, portanto, incumbiam-se de possibilitar a participação de novos atores políticos com a adoção de um pluripartidarismo, o reforço de mecanismos de participação política direta como o referendo e o plebiscito, a reconfiguração do parlamento para vedar a figura de parlamentares biônicos e, além disso, um reforço também nos poderes parlamentares para combaterem os abusos do Poder Executivo, bem como o surgimento dos direitos humanos do direito internacional para ampliar as garantias individuais contra os poderes constituídos. Assim é que se formou um constitucionalismo democrático (GARGARELLA, 2014, p. 272), com ampliação na participação popular, mas deixando à margem uma série de atores sociais

<sup>1</sup> Para uma visão histórica no Brasil, ver: STARLING, 1986.

como os afrodescendentes e povos originários, e que, com o aumento exponencial de políticas econômicas liberais, aprofundou as desigualdades sociais e a percepção popular de que a democracia liberal seria ilegítima por este rincão (SANTOS, 2010, p. 63).

Dentre as constituições que representariam o modelo de constituições típicas de transição, estão as reformas constitucionais chilenas e a Constituição do Brasil de 1988. A Constituição do Chile de 1980, promulgada por Augusto Pinochet, que ainda vige no país, previa a nomeação de Senadores vitalícios, designados pelas forças armadas e pela Polícia, além da possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados.<sup>2</sup>As reformas constitucionais muito lentamente buscou se desprender das travas. Modificou-se o procedimento de reforma (1989), mudou os aspectos da organização interna (1991), reduziu o mandato presidencial de 8 para 6 anos (p.1994), modificou a forma de seleção de juízes (1997), terminou com a censura cinematográfica (2001), fixou o dever do Estado de promover educação gratuita (2003) (GARGARELLA, 2014, p. 271).

Na Constituição de 1988, embora o processo de abertura tenha sido, de alguma forma, controlado pela ditadura militar (BACHA E SILVA, BAHIA, 2018, p. 16-17), a participação popular na elaboração dos textos com a possibilidade de apresentação de emendas populares possibilitou a promulgação de um texto constitucional compromissado com a proteção dos direitos fundamentais e com a participação política (PILATTI, 2008, p. 13).

Assim, o texto final consolida uma ampla preocupação com os direitos e garantias fundamentais (art. 5º), a incorporação dos direitos humanos na ordem interna como forma de garantia *pro homine* (art. 5º, §2º), mecanismos de participação popular direta nas decisões políticas (art. 14), além de um amplo espectro de proteção aos direitos sociais.

Fazem parte do mesmo movimento constitucional, além das supracitadas constituições, a Constituição da Colômbia de 1991, a reforma boliviana de 1994 da Constituição de 1967, a Constituição do Paraguai de 1992, a Constituição do Peru de 1994 e a Constituição do Equador de 1998.

---

<sup>2</sup> Veja-se o artigo 32 que confere amplos poderes ao Presidente da República:

Artículo 32 — Son atribuciones especiales del Presidente de la República

5º— Disolver la Cámara de Diputados por una sola vez durante su período presidencial, sin que pueda ejercer esta atribución en el último año del funcionamiento de ella;

6º. Designar, en conformidad al artículo 45 de esta Constitución, a los integrantes del Senado que se indican en dicho precepto;

Em todos os textos constitucionais, há um capítulo dedicado à ordem econômica. O princípio norteador dos textos constitucionais seria de que a ordem econômica seria livre para a iniciativa privada (art. 333 da Constituição da Colômbia), sendo apenas um órgão regulador e planejador da atividade econômica (art. 141 da Constituição da Bolívia de 1994), assumindo a propriedade de atividades naturais e de reservas petrolíferas, podendo, no entanto, outorgar concessões à iniciativa privada para a exploração de tais reservas (art. 112 da Constituição do Paraguai), reservando-se ao exercício da atividade empresarial em atividades econômicas de interesse coletivo, isto é, quando a atividade econômica não for rentável para a iniciativa privada (art. 244, 6 da Constituição do Equador de 2008).

Esse padrão seria a cartilha da nova política econômica do FMI que, formulada por Jeffrey Sachs, ficou conhecida como “Consenso de Washington”. Entre as recomendações, ficava ressaltada a necessidade de promover a ampla privatização com a saída do Estado em diversos setores econômicos, quer como empresário, quer como regulador. Estas eram as políticas econômicas neoliberais impostas para os países do capitalismo periférico, em especial a América Latina, pelo FMI (MARKTANNER, WINTENBERGER, 2009), cinicamente denominada de “economia social de mercado”.

É que sua instituição dependeria da aceitação neurolinguística por parte da população. A antiga política econômica liberal agora ganhou novo rótulo: a “economia social de mercado”. No fundo, a antiga combinação com a adoção de uma política econômica liberal sem o correspondente liberalismo político tão tradicional na história constitucional latino-americana, uma aliança entre o liberalismo econômico e o conservadorismo político (BACHA E SILVA, CÔRREA, 2019).

À margem do controle dos meios de produção, sob uma cosmovisão distinta da relação econômico-social produzida pelo capital, os anos 90 do século passado vê surgir movimentos de indígenas, camponeses e afrodescendentes que restaram relegados pelo constitucionalismo de transição. Ali, portanto, coloca-se em evidência que a luta pela emancipação e libertação destes sujeitos constitucionais começa com a resistência ao colonialismo, sendo mais antiga que o constitucionalismo latino-americano (SANTOS, 2010, p. 64). Deve-se compreender que o neoliberalismo não implica apenas em um modo de produção econômica. Conforme Wendy Brown (2015, p. 40), a economização das esferas da vida delimita e constitui a subjetividade do ser, o *homo oeconomicus*.

A marginalização não é produzida apenas no sentido econômico-social, mas

também epistemológica e cultural. Daí que o constitucionalismo do início do século XXI na América Latina incorpora as reivindicações dos grupos que sempre estiveram à margem do constitucionalismo do estado liberal e social de direito. Um movimento que tem início no final da década de 90, com a Constituição da Venezuela, e tem seu cume no final da primeira década dos anos 2000, com a Constituição da Bolívia de 2009.

Assim, o novo constitucionalismo latino-americano é produto das reivindicações dos movimentos sociais e da população em geral que se preocupa com a legitimidade democrática da Constituição, com a permanente possibilidade de resolução dos conflitos sociais por meio da manifestação da vontade política do povo, seja por meio da ativação do poder constituinte ou pelas consultas democráticas (VICIANO PASTOR; MARTÍNEZ DALMAU, 2011, p. 7). Por isso mesmo, Boaventura de Sousa Santos (2010, p. 80) define como modelo de um constitucionalismo experimental cuja característica marcante é que há “uma suspensión relativa de los conflictos y la creación de una semántica política ambigua en la que no hay vencedores ni vencidos definitivos”. Um modelo político que coloca em questão o constitucionalismo liberal eurocêntrico, embora se utilize de mecanismos hegemônicos de forma contrahegemônica.

Há muita divergência teórica sobre um marco para o início do novo constitucionalismo latino-americano. Por exemplo, para Rodrigo Uprimny (2011, p.1), o marco dos movimentos reformistas latino-americano é o final dos anos 80 e início dos anos 90, caracterizando, assim, casos como o Brasil de 1988; Colômbia, em 1991; Paraguai, em 1992; Equador em 1998 e 2008; Venezuela, em 1999 e Bolívia, em 2009. Sob uma perspectiva multicultural, Raquel Yrigoyen (2012, p.143) vislumbra que o rompimento começa a ser realizado no começo dos anos 1980 com a Constituição do Canadá e culminando com o Convênio 169 da OIT. Há, ainda, autores que descrevem três ciclos, sendo o primeiro com um movimento descentralizador com a Constituição do Brasil de 1988 e da Colômbia de 1991; o segundo ciclo, com um movimento democrático-participativo, com a Constituição da Venezuela de 1999; e, por último, o insurgente constitucionalismo latino-americano com a Constituição do Equador e da Bolívia, em 2008 e 2009, respectivamente (WOLKMER, FAGUNDES, 2011, p. 403).

Rubén Martínez Dalmau (2008, p.9-10) verifica que o início do modelo se deve a Constituição da Colômbia de 1991, basicamente por duas características: a) a ativação do poder constituinte pelo próprio povo colombiano e não pelo poder constituído e os

resultados que foram produzidos no resgate da democracia participativa<sup>3</sup>, b) a inclusão de mecanismos democráticos, como a inovadora revogação de mandato e a melhoria na previsão de direitos fundamentais.<sup>4</sup>

Para nossa análise, o novo constitucionalismo latino-americano tem um marcador democrático-cultural, isto é, incorporam uma perspectiva descolonial e acreditam em uma democracia radical. Assim, embora possa ter sua origem e sua inspiração em cartas do período do final da década de 80 e 90, somente com as Constituições de 2008 e 2009 alcançam um nível de maturidade institucional tal que realizam um pensamento crítico situado, cientes de uma opressão sistêmica e cultural dos povos marginalizados, além da aposta em mecanismos democráticos. São as obras representativas do novo constitucionalismo latino-americano (MEDICI, 2013).

### **3.A RECESSÃO DEMOCRÁTICA, O NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO E O CONSTITUCIONALISMO ABUSIVO**

A partir dos anos 2000, a América Latina conheceu um período de progressismo, denominado de *cambio de epoca* por Maristella Svampa (2017a, p. 50-51), com um protagonismo crescente dos movimentos sociais, a deslegitimação das formas representativas da política, o questionamento das políticas econômicas neoliberais, todos com a expressão máxima no Equador e na Bolívia, mas passam pelos governos do Chile de Bachelet, o Brasil de Lula, o Uruguai da Frente Ampla, a Argentina de Nestor e Cristina Kichner, a Venezuela de Chavez e Maduro e até mesmo o Paraguai de Fernando Lugo e Daniel Ortega na Nicaraguá (SVAMPA, 2017b).

Todos esses governos foram possíveis pelo “consenso das commodities”. O alto preço internacional dos produtos primários foi um período de rentabilidade extraordinária, gerando, ao mesmo tempo, um conflito interno com uma disputa em torno das políticas extrativistas, mas também um reposicionamento geopolítico da região no cenário mundial. A reprimarização da economia com a inserção da China no cenário latino-americano que se tornou o principal destino das *commodities* da região, mas também exportadora de produtos manufaturados para a região, marcou uma nova concepção da dependência (SVAMPA, 2017a, p. 59).

<sup>3</sup> Aqui, portanto, fica problemática a inclusão da Constituição do Brasil de 1988, cujo poder constituinte foi ativado através de uma emenda à Constituição.

<sup>4</sup> Vale mencionar, ainda, o papel que a Corte Constitucional da Colômbia vem tendo no alargamento da democracia ao proteger de forma efetiva diversos direitos fundamentais (GARAVITO; FRANCO, 2015).

A morte de líderes regionais como Chávez e Néstor Kirchner, o fim do mandato do Partido dos Trabalhadores no Brasil, o surgimento de novas alianças regionais com caráter aberto como a Aliança do Pacífico, possibilitou o início do fim do ciclo progressista na região latino-americana, dando início a uma nova forma política e econômica. No plano político, a tentativa, por parte de grupos conservadores e extremistas, de destruir os setores progressistas e cooptar o poder político por meios não democráticos. No plano econômico, o novo molde de políticas neoliberais com a austeridade em que, uma vez mais, o Estado deve ter um papel mínimo no mercado, além do desmonte das políticas redistributivas de um modelo estatal de bem-estar. Esse período que, à falta de denominação, passamos a chamar de “recessão democrática” latino-americana.

A “teoria da recessão democrática”, para nosso intuito, é um movimento teórico e prático que busca refletir e explorar as causas e as consequências do que seria uma tendência global de movimentos político-sociais que buscam desestruturar as bases democráticas com medidas autoritárias e um caráter conservador que variam de país para país, mas que mantêm em comum o intuito de um conservadorismo político e um modelo econômico de vantagens para as elites.

Assim, autores norte-americanos buscam interpretar os acontecimentos latino-americanos a partir de uma visão do Norte. Ora, muitos analistas políticos buscam explicitar que as recessões democráticas ocorrem através de medidas populistas, entendida no termo vulgar e comum, sem observar a complexidade do fenômeno.<sup>5</sup>

A teoria da recessão democrática define tanto o colapso autoritário quanto a erosão democrática como medidas rápidas ou vagarosas pelas quais o direito, a constituição e as instituições são desativadas de forma a anular as formas democráticas (GINSBURG, HUQ, 2018, p. 38). No caso do colapso autoritário, geralmente ocorre por meio de um golpe militar ou tomada de poder política, os parlamentos são fechados, a Constituição é suspensa, o modo de exercício do poder se dá eminentemente pela violência, os partidos políticos são deixados à margem do sistema eleitoral, ainda que sob o argumento formal de promoção da democracia e das instituições (GINSBURG, HUQ, 2018, p. 40-42). A forma mais vagarosa é a erosão democrática que é um processo

---

<sup>5</sup> Sob uma determinada perspectiva, devemos lembrar que a democracia sempre veio carregada de ódio. Um ódio que, conforme Jacques Rancière (2014, p. 97), pode ser apontado desde Platão e sua ideia de governo por meio dos predestinados, iluminados, de uma elite governante. Em verdade, o ódio dirigido contra a soberania popular que é a forma de inclusão do excesso democrático, da suplementação representativa, isto é, entende-se por suplemento democrático todos aqueles que não encontram na representação das instituições liberais o ponto de representatividade.

de deterioração dos três predicados básicos da democracia liberal: a qualidade das eleições, o direito de expressar e manifestar o pensamento e o estado de direito (GINSBURG, HUQ, 2018, p.43).

O exemplo citado pelos autores para demonstrar um caso de erosão democrática é o governo de Chávez e Maduro. Assim, os autores mencionam que Hugo Chávez utilizou o direito para minar os predicados essenciais da democracia. Em 2000, a Lei Orgânica de Telecomunicações permitiu ao governo a suspensão do das concessões no interesse da nação ou da segurança nacional. Em 2005, houve o recrudescimento da proibição do desacato e, em 2010, a lei da defesa da política soberana proibiu que organizações não-governamentais de defesa de direitos políticos recebessem fundos públicos. No caso das eleições, muitos dos seus opositores foram perseguidos ou forçados ao exílio (GINSBURG, HUQ, 2018, p. 45-46).

Além dessas características, em geral, os autores da recessão democrática buscam refletir sobre as condições institucionais que possibilitam uma deterioração democrática ou constitucional. Por exemplo, uma análise bem conhecida foi a da expressão *constitutional hardball*. Mark Tushnet (2004, p. 538) utiliza a expressão para consignar que um texto constitucional não prevê todas as hipóteses possíveis de conflitos entre os atores constitucionais. Em face da semântica aberta e lacuna constitucional, é possível que os atores políticos utilizem os limites da ordem constitucional para derrotar os adversários. A solução para evitar um rompimento da ordem constitucional seria considerar que há um entendimento prévio dos atores políticos de respeito à ordem democrática e que, no caso de conflitos que envolvam hipóteses não previstas no texto constitucional, os mesmos devem adotar uma solução madura para evitar o rompimento da ordem constitucional.

Assim, a categoria analítica de *constitutional hardball* só se aplicaria às hipóteses políticas em que não há uma normativa constitucional clara e os agentes políticos se beneficiassem dessa lacuna constitucional para fazer prevalecer seu entendimento particular que necessariamente ocasionará o controle institucional sobre os atores adversários em momentos de transformações constitucionais (TUSHNET, 2004, p. 532).

Contudo, na maioria dos rompimentos constitucionais na história constitucional latino-americana, houveram de fato golpes contra o texto expresso da constituição, contra o entendimento claro e expresso constitucional, contando com a omissão das cortes constitucionais. Veja-se, por exemplo, o *impeachment* de Fernando Lugo no

Paraguai que desrespeitou garantias constitucionais básicas e também o caso do impedimento de Dilma Rousseff em que o parlamento considerou crime de responsabilidade prática contábil-financeira absolutamente permitida pelo ordenamento jurídico e respaldada pelas cortes de contas.<sup>6</sup>

A forma como a recessão democrática se apresenta na América Latina é de uma parcela de atores políticos com pouco apreço pelas instituições democráticas, razão pela qual é impossível aplicar a categoria da *constitutional hardball* para a recessão democrática latino-americana. Pretender aplicar uma categoria limítrofe como um determinado jogo-duro constitucional para casos de golpe contra a constituição, isto é, um desrespeito expresso ao texto constitucional é menosprezar a importância destrutiva que os movimentos reacionários têm no contexto político latino-americano.

É bem verdade, portanto, que algumas vezes os governos autoritários buscam desintegrar a ordem constitucional não por meio de golpes militares ou práticas inconstitucionais expressas, mas insidiosamente por meio das próprias instituições democráticas e a formulação de políticas adquiridas através das lutas emancipatórias dos movimentos sociais, das classes sociais e dos partidos políticos.

Dessa forma, faz sentido analisar outra categoria analítica da teoria da recessão democrática ou crise constitucional que é a do constitucionalismo abusivo. David Landau (2013, p. 191-192) parte da premissa de que há regimes que não são integralmente autoritários, mas que se situam em um limbo de difícil identificação, na medida em que formalmente se utilizam de mecanismos democráticos, como as emendas constitucionais e a substituição constitucional, para minar a própria estrutura democrática. Como exemplo máximo, o autor expressa o regime nazista na qual, em 1933, Hitler ao ser eleito chanceler induz o *Reichstag* a lhe conceder poderes ditatoriais (2013, p. 198).

O autor diz que há uma série de níveis entre os regimes políticos: há regimes híbridos que variam entre o autoritarismo integral e a democracia integral (LANDAU, 2013, p. 195). Duas são as dimensões que, analisadas, cumprem a função de observar se o regime político estaria no nível autoritário ou democrático: 1) a esfera eleitoral e a forma com que os políticos em exercício e os seus adversários competem em igualdade de condições no pleito eleitoral e 2) a extensão na qual os direitos individuais e das

---

<sup>6</sup> Sobre os passos, inclusive teóricos, do impedimento de Dilma Rousseff em 2016 ver: BACHA E SILVA, CATTONI DE OLIVEIRA, BAHIA, 2016.

---

minorias políticas são protegidas (LANDAU, 2013, p. 196).

Daí, portanto, a existência dos regimes conhecidos como “autoritarismo competitivo”, “autocracias eleitorais” ou simplesmente regimes híbridos (LANDAU, 2013, p. 199). Tais regimes geralmente satisfazem os organismos internacionais considerando-os suficientemente democráticos e evitando sanções das chamadas “cláusulas democráticas.”<sup>7</sup> A caracterização desses regimes como híbridos se dá pelo fato de que há periodicamente competição eleitoral com os opositores e, eventualmente, a oposição vencerá em algumas ocasiões.

Os titulares do poder utilizarão sistematicamente uma variedade de meios para tentar manter o controle, tais como o controle da mídia, assédio a opositores, uso de recursos públicos para a garantia de votos e, em alguns casos, até mesmo fraude eleitoral. Além disso, nesses regimes, há um controle que perpassa os poderes governamentais que se espraiam para os órgãos de *accountability* horizontal como as cortes, a procuradoria geral, ouvidorias e as comissões eleitorais (LANDAU, 2013, p. 200).

O primeiro exemplo de constitucionalismo abusivo que relata David Landau é o exemplo da reeleição de Álvaro Uribe na Colômbia. No ano de 2005, aproveitando-se do quórum baixo de maioria absoluta para a emendar a Constituição, Álvaro Uribe decide testar os limites da ordem constitucional, realizando uma emenda para permitir sua candidatura à reeleição em 2006. Alguns atores políticos acionaram a Corte Constitucional sob o argumento da teoria da emenda constitucional-inconstitucional. A alegação era de que, ao permitir uma única reeleição presidencial, a emenda constitucional substituíria a constituição e o design institucional democrático pretendido pelo poder constituinte. No entanto, no julgamento do caso, a Corte Constitucional, C – 1040/2005, considerou a permissão constitucional na medida em que competia ao Congresso Nacional sancionar lei que possibilitasse a igualdade eleitoral entre o candidato da situação e o candidato oposicional (BERNAL-PULIDO, 2013, p. 344). O fundamento da Corte foi o de que, em regra, dois mandatos presidenciais eram razoavelmente normais sob o prisma internacional, adotando-se em muitos países. De outro lado, considerava que quatro anos a mais no mandato não permitiria que o

---

<sup>7</sup> No Mercosul, a cláusula democrática foi instituída pelo Protocolo de Ushuaia de 1998 com a assinatura dos membros fundadores e de Bolívia e Chile. O referido instrumento determina que o pleno funcionamento das instituições democráticas é condição *sine qua non* para o próprio processo integrativo. A questão que surge é: apenas o funcionamento formal das instituições atende à obrigação internacional? Qual modelo democrático? (MONTE, ANASTASIA, 2017).

Presidente cooptasse as instituições de controle (LANDAU, 2013, p. 202).

Após o julgamento, a Corte ainda teve que se confrontar com a mesma situação após o segundo mandato de Álvaro Uribe. Os apoiadores do então presidente apresentaram uma emenda que permitia um terceiro mandato para a presidência da república. Tal emenda, após a aprovação pelo parlamento, seria submetida a um referendo. Na sentença C- 141/10, o Tribunal Constitucional entendeu que a emenda constitucional realizaria um juízo de substituição da Constituição, ao contrário de um juízo de violação. O controle do juízo de substituição consistia na análise de que se a emenda introduzisse um novo elemento essencial à Constituição que modificaria o elemento originalmente previsto pelo constituinte e, pois, se verificaria se os dois elementos são incompatíveis entre si (COLOMBIA, 2010).

Segundo a constatação de David Landau, provavelmente esta decisão da Corte Constitucional da Colômbia preveniu a erosão democrática que ocorreria pelo forte poder presidencial que mantivesse Álvaro Uribe indefinidamente no cargo (LANDAU, 2013, p. 203).

Três características são essenciais no primeiro modelo que o autor denomina de constitucionalismo abusivo por emenda: a) que a reforma constitucional cumpra com os requisitos formais previstos no texto constitucional e, portanto, tenha uma forma democrática; b) que o conteúdo da reforma constitucional modifique aspecto estruturante do regime democrático tal qual como previsto expressamente pelo poder constituinte, contrariando-o; c) que a finalidade seja controlar, ao menos temporariamente, órgãos essenciais de controle de forma a aumentar o capital político do ator ou atores que patrocinam a emenda.

O segundo modelo de constitucionalismo abusivo trabalhado pelo autor é o abuso por meio da substituição da ordem constitucional. David Landau exemplifica com Hugo Chávez na Venezuela. Eleito em 1998, Hugo Chávez era um outsider da política venezuelana que sempre foi controlada por dois partidos que, naquela ocasião, se envolveram em escândalos de corrupção. Entretanto, embora eleito com ampla maioria, o Congresso Nacional, a Suprema Corte e instituições locais eram controladas pela oposição (2013, p. 204).

O autor, então, parte da premissa de que Hugo Chávez pretendia eliminar a oposição. Para tal, sustentou que a ordem constitucional de 1961 deveria ser substituída. Como a Constituição de 1961 nada dizia a respeito do processo constituinte, nem sua

convocação (PINELA, BENATUIL, PIESSEMAN, 2017, p. 3519), Hugo Chávez convoca um referendo de forma a questionar a população se queriam a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte e, ainda, se a forma de eleição dos membros seria as bases comiciais.

No caso, David Landau conclui que o próprio Hugo Chávez definiu os critérios eleitorais para a Assembleia Nacional Constituinte sendo que foram favoráveis a seu partido, além de suspender o Congresso Nacional, realizar uma remoção compulsória de membros do Poder Judiciário e, eventualmente, da própria Suprema Corte (2013, p.205). Em virtude da doutrina do poder constituinte originário, a Suprema Corte recusou-se a intervir no processo constituinte (2013, p. 205).

Com a promulgação da Constituição de 1999, o autor conclui que Hugo Chávez controlou o Congresso Nacional, removendo a oposição das instituições, permitindo que pudesse permanecer no poder até sua morte em 2013, utilizando os seus poderes autoritários para emendar a constituição e excluir o limite de mandatos presidenciais (LANDAU, 2013, p. 206). Na verdade, o teórico norte-americano diz que esse padrão foi utilizado em outros regimes na América Latina, qual seja, a substituição da ordem constitucional anterior por uma nova ordem constitucional de forma a consolidar o poder do chefe do executivo. Cita, então, os exemplos de Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia (LANDAU, 2013, p. 206).

Em breve síntese, este segundo modelo de constitucionalismo abusivo pode ser sintetizado com as seguintes características: a) a utilização de um processo constituinte irregular no sentido de que não está limitado por nenhuma regra anterior (SAGUÉS, 2009, p. 152); b) que a substituição da ordem constitucional seja realizada de forma fraudulenta para, embora com determinados critérios, a finalidade seja sempre o controle dos órgãos governamentais.

Os exemplos trazidos pelo autor são um recorte no mínimo problemático da realidade constitucional da Venezuela. Não há qualquer menção, por exemplo, ao contexto político e social da Venezuela do final dos anos 90. Enfrentando uma profunda crise política, social e econômica, cuja influência chegou a atingir 100% nos anos 1989, o crescente endividamento público, o desemprego alcançava, em 1999, o patamar de 21% da população, a solução dada pelos partidos anteriores eram os programas neoliberais de André Pérez, *El gran viraje*, e Rafael Caldera, *La agenda Venezuela*, ainda respondendo às exigências dos órgãos internacionais (PINELA, BENATUIL, PIESSEMAN,

2017,p. 3148).

Além do mais, o evento do *Caracazo* expunha a fratura social e política que a Venezuela enfrentava em decorrência de uma política compartilhada entre os maiores partidos políticos desde 1958. A proposta de Hugo Chávez em sua Agenda Alternativa Bolivariana de 1996 sempre foi a completa refundação do sistema político por meio de uma ativação do poder constituinte (PINELA, BENATUIL, PIESSMAN, 2017, p. 3149).

É neste passo que a experiência constitucional da Venezuela radicaliza na forma de participação popular na ativação e aprovação da Constituição, além da inclusão de mecanismos de democracia participativa na política ordinária, tal qual a revocatório do mandato (DALMAU, PASTOR, 2013, p. 52). O art. 70 da Constituição de 1999 estabelece os seguintes mecanismos de participação popular democrática: referendo, consulta popular, revocatória de mandato, iniciativa legislativa, constitucional e constituinte (VENEZUELA, 1999).

A Constituição de 1999 estabelece a distinção entre emenda constitucional e reforma constitucional como sendo esta a modificação da estrutura fundamental do texto constitucional, enquanto aquela apenas a adição ou modificação de um ou alguns dispositivos constitucionais. Em qualquer caso, cabe a iniciativa popular para emendar ou reformar a Constituição, além da exigência de referendo para aprovar a modificação constitucional (arts. 341, 1 e 4 e arts. 343 e 345).

Por último, deve-se salientar que a própria Constituição de 1999 estabelece os critérios para a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte com o objetivo de redigir nova Constituição. Aí também há iniciativa popular, além do estabelecimento dos limites substanciais como o respeito aos direitos humanos (art. 348 e 350).

Embora o autor David Landau tenha exemplificado com Hugo Chávez, seu diagnóstico é contraditório. É que o autor realiza críticas de que Hugo Chávez teria se valido de mecanismos constitucionais para se perpetuar no poder quando, ao revés, foi a própria Constituição de 1999, votada e referendada pelo povo venezuelano, que institui mecanismos democráticos desconhecidos nos regimes constitucionais da América Latina até então.

Se, então, o teórico norte-americano faz alusão a um determinado processo constituinte irregular por Hugo Chávez, este foi o processo constituinte que culminou na Constituição de 1999 que, verificando a inexistência de normas prévias sobre convocação do poder constituinte e déficit democrático na participação do povo nos

negócios públicos, resolve apostar na participação popular para a condução da política constitucional e na institucionalidade dos poderes. Dessa forma, o processo constituinte tachado de irregular foi aquele cujo melhores frutos concebeu para a institucionalidade democrática latino-americana.

Então, ao que nos parece, a categoria analítica do constitucionalismo abusivo parece refletir uma reprodução da antiga crítica do hiperpresidencialismo latino-americano.

#### 4.HIPERPRESIDENCIALISMO: ABUSO DA CONSTITUIÇÃO?

O *hiperpresidencialismo* é caracterizado como a predominância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo (PULIDO, 2015). Por vezes, o Poder Executivo em um regime constitucional denominado de hiperpresidencialista é comparado à figura de um Imperador (SCHLESINGER, JR, 2004; HAMBLOCH, 2000). Em regra, historiadores e cientistas políticos, costumam atribuir a pecha do presidencialismo na tradição constitucional latino-americana de caudilhista. As constituições da região, em vez de adotarem um regime de proteção das liberdades, legalizaram uma tradição política dos *caudilhos* em que centralizaram na figura do Presidente da República uma ampla gama de poderes, como a administração, as forças armadas, a política internacional e a maioria no Congresso Nacional, de tal forma a que o homem forte age despoticamente contrariando o espírito de liberdade dos sistemas constitucionais liberais (HAMBLOCH, 2000, p. 37).

Há, inclusive, uma relação direta feita por historiadores entre a dificuldade de implantação de uma democracia madura no continente com o transplante do regime presidencialista e suas instituições, de origem norte-americana, para as nações da América Latina (HAMBLOCH, 2000, p. 33). Não há nada mais falacioso. Mesmo no sistema constitucional norte-americano, modelo de regime presidencialista puro, há críticas que apontam para um poder imperial do Presidente da República como, por exemplo, a ausência de responsabilidade que só se dá no momento das eleições e de eventual *impeachment*, além da nomeação de funcionários para Agências centrais sem o controle do Senado Federal (SCHLESINGER, JR, 2004).

No fundo, a questão de um presidencialismo forte sempre rondou a literatura da região desde a instituição de regimes republicanos, após as guerras de independência. Após a transição dos regimes políticos da região, o debate se intensifica para saber se

e em que medida a América Latina poderia ser classificada como uma democracia madura. Uma das principais análises que, inclusive, dá origem à discussão sobre o hiperpresidencialismo na década de 90 e nas recentes reformas constitucionais é sobre o modelo de democracia delegativa adotada na primeira transição.

Em breve síntese, a democracia delegativa é apenas parcialmente democrática já que não há um fortalecimento das instituições representativas e, ainda, o presidente adota decisões segundo sua conveniência, em nome do povo e não de uma coalizão partidária (O'DONNELL, 1994, p. 56).

Além do desenho institucional de um presidencialismo puro que congrega a chefia de estado e de governo em torno da figura do Presidente da República, a eleição para um mandato pré-estabelecido e a destituição apenas no caso de *impeachment*, o hiperpresidencialismo exige uma comparação com esse modelo original. Assim, o hiperpresidencialismo seria a institucionalização de poderes ou atribuições presidenciais em detrimento do Poder Legislativo ou Judiciário.

Assim, portanto, o controle sobre a agenda do Poder Legislativo seria uma característica marcante dos chamados regimes hiperpresidencialistas. A institucionalização de poderes como a edição de atos legislativos pelo Presidente da República que substituiriam a vontade do legislador, além da possibilidade de demarcar os projetos de lei de seu interesse como projetos de urgência, acaba por degradar os poderes do Congresso e com isso o próprio processo de deliberação pública (NEGRETTO, 2009, p. 50). Ainda, a exclusividade na proposta de lei orçamentária e a possibilidade de submeter a referendos populares a aprovação de projetos de lei também são características que retiram importantes instrumentos de *accountability* do parlamento, enfraquecendo as instâncias de democracia deliberativa. Por último, cita-se como exemplos característicos de hiperpresidencialismo a possibilidade de disputa de reeleições de forma indefinida e a dissolução do parlamento.

Cabe-nos ver se as constituições paradigmas do novo constitucionalismo latino-americano, a Constituição do Equador de 2008 e da Bolívia de 2009, institucionalizaram ou legalizaram o hiperpresidencialismo.

A Constituição do Equador de 2008 prevê uma hipótese marcante que seria aparentemente de hiperpresidencialismo: a chamada morte cruzada. Prevê o art. 148 da Constituição do Equador de 2008 que o Presidente poderá dissolver a Assembleia Nacional nos seguintes casos: a) quando esta se arrogue funções que a Constituição

não outorgue ao parlamento, desde que se tenha prévia decisão favorável; b) quando a Assembleia obstrua a execução do Plano Nacional de Desenvolvimento; e c) por grave crise política. Nos dois últimos casos, também a Constituição reserva o mesmo poder a Assembleia Nacional. Assim, cabe a condenação política – distinto do impedimento – por 2/3 (dois terços) de seus membros nas hipóteses de obstrução do Plano Nacional de Desenvolvimento e de grave crise política (art. 130).

Neste caso, o Conselho Nacional eleitoral convocará novas eleições para o restante do mandato, tanto para o parlamento quanto para a presidência. Enquanto não constituída a nova formação parlamentar, o Presidente poderá expedir decreto-lei em matéria econômica, com prévia autorização da Corte Constitucional.

Tal mecanismo, em verdade, de inspiração no sistema parlamentarista visa evitar, como aconteceu de forma reiterada na América Latina, as destituições sem fundamento pelo parlamento do Presidente da República apenas pela perda de apoio político no parlamento (SERRAFERO, 2014; PERÉZ-LINÁN, 2009). E, ainda, algo que não é bem compreendido, há um controle horizontal realizado pela Corte Constitucional, tanto na hipótese de usurpação funcional do parlamento, quanto na edição de decretos-lei que apenas podem ter conteúdo econômico.

Embora a Constituição de 2008 conserve a iniciativa exclusiva das leis orçamentárias anuais e de diretrizes orçamentárias ao Poder Executivo, tal lei deve se adequar ao Plano Nacional de Desenvolvimento e caberá à Assembleia realizar o controle em relação à Constituição e às leis (art. 293 e 294). Veja-se, então, que a Assembleia poderá modificar substancialmente os projetos orçamentários do Poder Executivo.

Em relação à participação do Poder Executivo na formação das leis, tem-se que o Presidente da República poderá iniciar os projetos de lei e aquiescer na sua aprovação. Entretanto, caso o veto seja por inconstitucionalidade, tal veto será analisado pela Corte Constitucional (art. 139). Além do mais, o regime de urgência no projeto de lei apenas pode se dar nos projetos de lei relacionados a matéria econômica (art. 140). Apenas quando a Assembleia não o analise no prazo assinalado, 30 dias, é que a Constituição autoriza a edição pelo Presidente da República de decreto-lei que, ainda assim, a Assembleia poderá modificá-lo ou rejeitá-lo em qualquer momento posterior.

É bem verdade que a Constituição autoriza a consulta popular em qualquer assunto que o Presidente da República entenda relevante (art. 104), contudo tal poder

inclui a possibilidade de revogação do mandato em qualquer momento (art. 105), assim como a impossibilidade de vetar totalmente o projeto de lei de iniciativa popular que conta com requisitos maleáveis, tal qual 0,25% dos cidadãos equatorianos (art. 103).

Não há possibilidade constitucionalmente legítima da Presidência da República editar decretos com força de lei na política ordinária. As inovações constitucionais de 2008 que, de alguma forma, pareceriam à primeira vista um aumento no poder do Presidente da República, acabaram por sofrer um mecanismo de controle e *accountability* por parte de outros poderes, como a Corte Constitucional ou mesmo controle vertical por parte da população. Assim, por exemplo, o veto por motivos de inconstitucionalidade necessita do crivo da Corte Constitucional em uma forma de controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade. Do mesmo modo, a revogatória do mandato político com a possibilidade de iniciativa popular.

Houve uma inovação institucional de forma ampla na Constituição de 2008 que precisa ser melhor compreendida pela teoria da Constituição. Em qualquer caso, os demais poderes dados ao Presidente da República, como a possibilidade de decretação de estado de emergência, a nomeação de membros para os órgãos jurisdicionais, órgãos de controle como *Fiscalía General del Estado* não são mais do que poderes outorgados ao Presidente da República no regime presidencialista puro e, assim, em nada se difere o design institucional no novo constitucionalismo latino-americano e no constitucionalismo norte-americano como modelo de regime presidencialista puro.

Conforme relatado por Ramiro Ávila Santamaría, há dois outros poderes que são adicionados aos poderes tradicionais que dão contornos a um limite presidencial. A chamada função cidadã e controle social e o poder eleitoral. Na primeira função, a ideia é institucionalizar a participação cidadão em todo o ciclo de gestão pública, inclusive a contratação, o planejamento, a execução e avaliação do gasto público. Na segunda função, a questão é garantir a independência e a livre manifestação da vontade do povo (SANTAMARÍA, 2008, p. 963).

A questão democrática se torna ainda mais complexa na institucionalização da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009. Em primeiro lugar, a própria natureza do Estado instituído pela Constituição de 2009 de um estado plurinacional e comunitário (art. 1º) já pressupõe um determinado rompimento de um modelo de estado dominante em que reina uma nova ética paradigmática de um senso comum de solidariedade e de participação (SANTOS, 2011, p. 111-114). É reconhecido que se deve

ampliar a responsabilidade de modo a transformá-la em responsabilidade partilhada, destituindo a ética liberal individual e, ao mesmo tempo, ampliar os espaços de poder e, conseqüentemente, de política como o espaço da cidadania, doméstico, mundial, tornando visível uma série de dominações/submissões que era ocultada pelo Estado demoliberal (SANTOS, 2011, p. 326).

Pensar e reconhecer a autonomia dos povos originários consiste em outorgar uma determinada forma de fazer política que a própria Constituição designa como democracia comunitária (Art. 11, II, 3 da CPE/2009). A democracia comunitária não significa a adoção de mecanismos representativos, mas sim uma forma de realização política de acordo com os procedimentos estabelecidos tradicionalmente por cada comunidade ou povo originário.

A institucionalização de uma democracia comunitária é decorrência da crise de correspondência na qual as instituições políticas do Estado não refletiam a diversidade de povos e culturas existentes na sociedade boliviana e em que o conjunto de tais instituições produziam exclusões no espaço político de minorias culturais, sexuais, raciais e de classe desde o processo de conquista (TAPIA, 2007, p. 50). Assim, a ideia de democracia é realizar uma forma de autodeterminação e autogoverno (TAPIA, 2009).

Continuar a interpretar a democracia no seu sentido demoliberal circunscrito às instituições representativas do Estado nacional é desconhecer que a democracia é sempre um excesso, uma radical forma de transformação da norma e não como aquela que a confirma. É um traço que indica os limites da norma e que vai além desses limites, desses territórios, como um pensamento de ação dos limites que se situa na fronteira e além dela, inclusive com sua própria autoimunidade (DERRIDA, 1998). Repetir a hermenêutica do Estado nacional é cerrar-se nos limites da razão moderna.

No caso dos poderes da Presidência da República, a Constituição Política de 2009 mantém os traços gerais de um regime presidencialista. A participação no processo legislativo ordinário com a iniciativa e a promulgação (art. 162, I, 3 e 163 da CPE/2009). Daí se verifica que a participação do Presidente da República na elaboração das leis foi diminuída com a Constituição Política de 2009. A limitação do mandato em 5 (cinco) anos e a possibilidade de reeleição como prevista na Constituição, excluindo a decisão do TCP, como delimita o art. 168 da CPE/2009.

Uma marca bem definida também é a divisão da chefia de governo com a vice-Presidência a quem caberá coordenar as relações com a Assembleia Legislativa

Plurinacional, órgãos autônomos e os governos autônomos (art. 174, 2 da CPE/2009), além do compartilhamento da chefia de estado com a Vice-Presidência a quem, constitucionalmente, também atribui a responsabilidade de formulação da política exterior, inclusive com missão diplomática (art. 174, 5 da CPE/2009).

A Constituição também possibilita a consulta prévia e a revogatória do mandato como mecanismos de controle vertical do poder presidencial (art. 11, II, 1 da CPE/2009). No caso da reforma constitucional, a Constituição estabelece a reforma total com a convocação da Assembleia Constituinte e a reforma parcial. No primeiro caso, a reforma deve ser ativada por meio de um referendo podendo a iniciativa ser popular, da Assembleia Legislativa ou do Presidente da República e após confirmada por 2/3 (dois terços) do total dos membros, a aprovação popular também por referendo. No segundo caso, a reforma parcial sequer há previsão de iniciativa do Presidente, cabendo a iniciativa popular e da Assembleia Legislativa Plurinacional com o referendo aprobatório (art. 411 da CPE/2009).

Ora, também não há previsão de que o Presidente possa substituir a atividade legislativa da Assembleia Legislativa Plurinacional, cabendo apenas Decreto denominado Supremo para a execução e regulamentação das leis (art. 172, 8 da CPE/2009). Por último, o texto constitucional trouxe importante contribuição para a limitação do presidencialismo na América Latina: a instituição de um mecanismo típico do parlamentarismo, o voto de censura restrito aos Ministros de Estado.

O art. 158, 18 da CPE/2009 possibilita que a Assembleia Legislativa Plurinacional possa interpelar a qualquer Ministro de Estado e, caso obtenha o quórum necessário de 2/3 (dois terços), a censura como forma de destituição dos Ministros de Estado. No caso, a responsabilidade é política pelos atos praticados em sua respectiva pasta. É uma forma de diminuir o número de *impeachment* e consolidar a instabilidade política na Bolívia.

Ademais, a inovação na instituição do sufrágio universal para a nomeação dos membros das mais altas cortes como o Tribunal Constitucional Plurinacional, Conselho de Magistratura, Tribunal Supremo de Justiça e o Tribunal Agroambiental quase diminui a possibilidade de o Presidente da República cooptar os órgãos de controle. Mesmo a defensoria pública e o Ministério Público são escolhidos pela Assembleia Legislativa Plurinacional de acordo com prévia lista de candidatos, sem qualquer participação do Presidente da República.

Embora na Constituição do Equador de 2008 possa haver algum resquício das características de um chamado hiperpresidencialismo, o modelo maduro da Constituição do Estado Plurinacional não adota nenhuma das características que não sejam a do presidencialismo puro e, ainda, institucionaliza um regime de presidencialismo mitigado com a instituição própria do parlamentarismo e com a redefinição do papel do vice-Presidente.

Portanto, a classificação da Bolívia como um sistema político-constitucional populista ou caudilhista é parte de um imaginário criado artificialmente por uma teoria da Constituição, teoria política, de uma forte matriz teórico-dependente de uma ciência eurocêntrica que interpretam colonialmente as instituições políticas da América Latina com os olhos europeus.

O arcabouço institucional acima descrito deixa quase inócua um eventual constitucionalismo abusivo já que dependerá sempre de uma vontade democrática, com a ampla participação de todos os poderes que, de alguma forma, sempre têm autoridade na vontade democrática do povo. Neste caso, não cabe falar em constitucionalismo abusivo, mas autodeterminação e autogoverno de um povo que está cansado de imposições políticas internacionais.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a emergência de uma teoria constitucional verdadeiramente latino-americana exige uma interpretação à luz da complexa realidade política, social e econômica de um continente por séculos espoliado e colonizado por norte-global. Essa necessidade nos imprime a releitura de trabalhos acadêmicos que são feitos pelo Norte para o Sul. Não se trata de simplesmente descartar a contribuição teórica, mas realizar uma suspeição epistêmica e, após, analiticamente estudar sua aplicação em nossa realidade.

No caso, as convulsões sociais ocorridas nos últimos tempos na América Latina indicam os caminhos de um processo político, ainda sem uma definição clara, de retrocessos democráticos que conjugam uma série de fatores como a imposição internacional norte-americana para a manutenção da dependência regional, uma crise econômica e financeira, a emergência de novos atores sociais com uma agenda conservadora e a rearticulação das elites políticas e econômicas para manter o *status quo* e evitar uma radical transformação social.

Em primeiro lugar, as mobilizações populares foram realizadas em torno da adoção de políticas e programas sociais em um país como o Chile que era o exemplo de neoliberalismo na região. Assim, o fracasso das políticas econômicas neoliberais é um fator decisivo para a mobilização popular em torno de uma refundação do Estado e da Constituição.

Lado outro, em países como Bolívia e Equador, desde o processo constituinte, há uma demanda de setores conservadores e reacionários para a destruição das políticas emancipatórias. O golpe de Estado na Bolívia bem demonstra que houve um desmonte político para a instituição de políticas econômicas e a tomada dos recursos públicos cujo crescimento do PIB é exponencial na última década.

Assim, o abuso é contra a Constituição e não a partir dela. É contra o modelo de Estado e a democracia e não a partir de suas instituições.

Em nosso texto, buscamos enfrentar a crítica de que as constituições do chamado novo constitucionalismo latino-americano teria adotado um regime político de concentração de poderes na figura presidencial, pejorativamente denominado de hiperpresidencialismo. Reconstruímos, então, a história recente da região latino-americana para demonstrar a transição democrática e como se chegou a construir esses aspectos institucionais que, de forma comum, dão contornos ao novo constitucionalismo latino-americano.

Somente após tal resgate e a configuração dessa institucionalidade, foi possível delimitarmos o objeto aqui discutido. Com o apoio das categorias analíticas da teoria constitucional, sobretudo norte-americana, analisamos como a própria institucionalidade constitucional é utilizada contra si mesma, isto é, quando os atores políticos utilizam, seja a regra constitucional, seja o silêncio constitucional, em benefício próprio para realizar uma erosão democrática.

Neste ponto, nosso principal destaque é para a categoria do constitucionalismo abusivo de Davi Landau cujos principais exemplos foram retirados da região latino-americana. Um dos exemplos dados pelo autor norte-americano seria a do regime constitucional venezuelano de Hugo Chávez. Exatamente esse regime constitucional que muitos consideram como o marco do novo constitucionalismo latino-americano. O diagnóstico do autor, entretanto, apenas reflete uma antiga crítica do regime político presidencial na nossa região.

Tomando como modelo o regime presidencial norte-americano, essas críticas

procuram tachar nosso regime presidencial de hiperpresidencialista. Há, portanto, uma imbricação entre o hiperpresidencialismo e o constitucionalismo abusivo. Nosso caminho foi desmistificar a parte orgânica do chamado novo constitucionalismo latino-americano para demonstrar que o regime presidencial adotado na Constituição do Equador e, ainda mais na Bolívia, não se enquadram na análise do autor norte-americano de constitucionalismo abusivo.

Portanto, há uma leitura constitucional colonial do autor e daqueles que pretendem colocar a culpa dos retrocessos democráticos recentes no design institucional do presidencialismo nas constituições analisadas. É necessário, portanto, uma leitura de teoria constitucional latino-americana para entendermos que a adoção do regime presidencial das constituições do novo constitucionalismo latino-americano é uma dinâmica complexa e rica em nuances da própria historicidade regional. O artigo, portanto, pretende realizar uma leitura descolonial e epistemologicamente adequada, ao mesmo que realiza uma crítica à adoção simplista do constitucionalismo abusivo.

A causa dos retrocessos democráticos devem ser imputadas à diversos fatores exógenos à institucionalidade do novo constitucionalismo latino-americano, tais como a adoção de políticas econômicas neoliberais, o surgimento de movimentos conservadores e interesses internacionais.

## REFERÊNCIAS

BACHA E SILVA, Diogo, BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. O leviatã togado: os 30 anos de protagonismo judicial e o devir constitucional. PAULINO, Lucas Azevedo (org.) **Constituição, democracia e jurisdição: um panorama nos últimos 30 anos**. Belo Horizonte: IDDE, 2018.

BACHA E SILVA, Diogo, CÔRREA, Leonardo Alves. A constituição econômica e a constituição real do capital: um trintenário de tensões. In. CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza, RODRIGUES, Poliana Lino (orgs.) **Trinta anos de Constituição e 130 anos de Lei Áurea: avanços e retrocessos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BAHIA, Alexandre, CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade, BACHA E SILVA, Diogo. **O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira**. Florianópolis: Emporio do Direito, 2016.

BENATUIL, Ana Graciela Barrios, PLESSMAN, Antonio Gonzáles, PINEDA, Martha Lía Grajales. Constituyentes Venezolanas de 1999 y 2017: Contextos y Participación. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 08, N.4 2017, p. 3144-3168.

BERNAL-PULIDO, Carlos. Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: An Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional

- Replacement Doctrine. **International Journal Constitutional Law**, n. 11, 2013, p.339-357.
- BROWN, Wendy. **Undoing the demos: neoliberalismo's stealth revolution**. New York: New Books, 2015.
- COLOMBIA. Tribunal Constitucional. Sentencia C – 141/10. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>, acesso em 04 de dezembro de 2019.
- DALMAU, Ruben Martínez. Asembleas constituíntes e novo constitucionalismo en América Latina. **Tempo exterior**, n. 17, jul./dec., 2008, p. 5-15.
- DERRIDA, Jacques. **Políticas de la amistad: seguido de oído de Heidegger**. Madri: Trotta, 1998.
- GINBURG, Tom, HUQ, Aziz. **How to save a constitutional democracy**. London: University Chicago Press, 2018.
- HAMBLOCH, Ernest. **Sua Majestade o Presidente do Brasil : um estudo do Brasil constitucional: 1889-1934**. Brasília : Senado Federal, 2000.
- LANDAU, David. **Abusive constitutionalism**. *University of California*, Vol. 47, 2013, p. 189-260.
- MEDICI, Alejandro. Nuevo constitucionalismo latinoamericano y giro decolonial Seis proposiciones para comprenderlo desde un pensamiento situado y crítico. **Revista El Otro Derecho**, n.48, Dez 2013. pg. 19-62.
- MONTE, Deborah Silva, ANASTASIA, Fátima. Cláusula Democrática do Mercosul: indefinição conceitual e uso estratégico. **Revista Sociologia Política**, v. 25, n. 62, p. 11-36, jun. 2017.
- NEGRETTO, Gabriel. Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. **Journal of Democracy en Español**, v.1, n. 1, 2009, p. 38-54.
- O'DONNELL, Guillermo, SCHMITTER, Philippe. **Transições de regime autoritário: primeiras conclusões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. **Journal of Democracy**. 5 (1): 55–69, January, 1994.
- PASTOR, Roberto Viciano, DALMAU, Ruben Martínez. O processo constituinte venezuelano no marco do novo constitucionalismo latino-americano. In: WOLKMER, Antonio Carlos, MELO, Milena Petters (orgs.) **Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas**. Curitiba: Juruá, 2013.
- PEREIRA, Anthony. **Ditadura e repressão: o autoritarismo e o Estado de Direito no**

---

**Brasil, no Chile e na Argentina.** São Paulo: Paz e Terra, 2010.

PERÉZ-LINÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

PULIDO, Carlos Bernal. Direitos fundamentais, juristocracia constitucional e hiperpresidencialismo na América Latina. **Revista Jurídica da Presidência Brasília** v. 17 n. 111 Fev./Maio 2015 p. 15-34.

RANCIÈRE, Jacques. **Ó ódio à democracia.** São Paulo: Boitempo editora, 2014.

SAGUÉS, Néstor Pedro. Notas sobre el poder constituyente irregular. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**, Ano XV, 2009, p. 151-163.

SANTAMARÍA, Ramiro Ávila. El Constitucionalismo ecuatoriano: breve caracterización de la constitución de 2008. In: CARBONELL, Miguel (et al.) (coord.) In: **Tendencias del Constitucionalismo en Iberoamérica.** México: UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

SANTOS, Boaventura Sousa. **Refundación del Estado en América Latina: perspectivas desde una epistemología del Sur.** Lima: CAOL, 2010.

SANTOS, Boventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez editora, 2011.

SCHLESINGER, JR., Arthur. **The Imperial Presidency.** New York: The Mariner Books, 2004.

SERRAFERO, Mario. “Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿un fenómeno nuevo?”. **Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales**, N° 163, Madrid, pp. 67-99, 2014.

STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Os senhores das gerais: os novos inconfidentes e o golpe de 1964.** 4ª ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1986

SVAMPA, Maristella. Cuatro claves para leer América Latina. **Nueva Sociedad**, 268, marzo-abril de 2017a.

SVAMPA, Maristella. **Del cambio de época al fin de ciclo.** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Edhasa, 2017b.

TAPIA, Luis. **Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional**, OSAL, Buenos Aires, Año VIII, N° 22, septiembre, 2007.

TAPIA, Luis. **Pensando la democracia geopolíticamente.** La Paz: Clacso, 2009.

TUSHNET, Mark. Constitutional Hardball. **John Marshall Law Review**, v. 37, n.2, 2004, p. 523-553.

UPRIMNY, Rodrigo Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos. En César Rodríguez Garavito (Coord.). **El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico en el siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.

VENEZUELA. **Constitución da República Bolivariana da Venezuela**. Disponível em: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-int-const.html](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html), acesso em 05 de dezembro de 2019.

VICIANO PASTOR, Roberto; MARTÍNEZ DALMAU Ruben. El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. **Revista General de Derecho Público Comparado**, nº9, p.p. 1-24, 2011.

WINTENBERGER, Jörg M., MARKTANNER, Marcus. Consenso de Washington x 37 Economía Social de Mercado O papel do Estado no desenvolvimento. **Cadernos Adenauer**, ano X, n. 3, 2009, p. 37-65.

WOLKMER, Antonio Carlos; FAGUNDES, Lucas Machado. **Tendências contemporâneas do constitucionalismo latino-americano: Estado plurinacional e pluralismo jurídico**. *Pensar*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 371-408, jul./dez. 2011.

YRIGOYEN, Raquel Z. Fajardo. El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. in: GARAVITO, César Rodríguez (coord.). **El Derecho en America Latina un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

Recebido em 09/04/2020  
Aprovado em 30/09/2021  
Received in 09/04/2020  
Approved in 30/09/2021