

CAPÍTULO 5

A SALA DE MÁQUINAS DA CONSTITUIÇÃO - BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA ORGANIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO

Benedito Silva de Almeida Junior¹

RESUMO

Com o presente artigo pretende-se realizar breves apontamentos sobre o constitucionalismo latino americano e, em especial, recuperar as linhas gerais da tese exposta por Roberto Gargarella em sua obra sobre as características dos movimentos constitucionais latino-americanos, intitulado *La sala de máquinas de la Constitución: Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* em que o autor apresenta uma chave de leitura para a compreensão da história do constitucionalismo latino-americano.

Será destacado como o Gargarella resgata a história constitucional brasileira e relaciona com suas categorias de escrita e caracterização ao longo da história.

Palavras-chave: sala de máquinas; constitucionalismo; Brasil; modelos constitucionais;

1. INTRODUÇÃO

O constitucionalismo não é um movimento homogêneo – talvez seja mais adequado utilizar-se o termo “movimentos constitucionais”²

¹ Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade federal de Juiz de Fora campus Governador Valadares.

² A discussão acerca da natureza do constitucionalismo já é de longa data na Ciência Política e principalmente no Direito. Afinal, trata-se de um movimento que guarda certa coerência interna, de modo a configurar um sistema razoavelmente homogêneo de ideias, ou o que persiste são apenas alguns ideais, configurando diferentes sistemas (e, portanto, diferentes movimentos) ao longo do tempo histórico? Não é objetivo

– mas certamente podem-se identificar de maneira sintética três ideais encampados por praticamente todos esses movimentos: a limitação do exercício do poder político, a garantia de direitos fundamentais aos indivíduos e a separação de poderes; Nas palavras de Canotilho (2003, p. 78), o constitucionalismo pode ser definido como “[...] uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos”. Tal movimento político e jurídico se contrapõe, nesse sentido, ao “império da vontade” dos soberanos no âmbito das monarquias absolutistas, pretendendo substituí-lo pelo “império da lei”. A ideia é que todos devem igualmente submeter-se à lei a fim de haja certa previsibilidade nas relações sociais e a garantia da segurança jurídica – e dessa forma opera-se a restrição do arbítrio do poder político, que dá origem ao surgimento do Estado de Direito.

No entanto, tais considerações fazem referência mormente às experiências constitucionais dos países centrais: é razoável inferir que a história do processo de constitucionalização da América Latina é subestimada, bem como a própria história do pensamento constitucional dessa região do globo. Tendo isso em vista Roberto Gargarella se lança à análise do processo de formação e consolidação das instituições políticas desses países à luz dos modelos constitucionais que historicamente se concebem nessa tradição do pensamento jurídico-político, demonstrando que ao longo do tempo deixou importantes lições que não devem ser desprezadas. Ao empreender a análise proposta, identifica um problema anacrônico no conteúdo normativo de praticamente todas as constituições latino-americanas até os dias de hoje: mesmo que ampliem sucessivamente o rol de direitos fundamentais os quais os Estados devem efetivar, mantém intacta a “sala de máquinas da Constituição”, ou seja, a seção da Carta Constitucional que trata da organização do poder, de maneira que a resistência em reconhecer a íntima ligação entre a limitação do exercício do poder político e a efetiva garantia de direitos

do presente trabalho trazer esclarecimentos acerca da polêmica, mas aqui mesmo são expostas as razões para o entendimento que se defende. Para mais, ver CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003.

fundamentais fez com que tais diplomas favorecessem a concentração de prerrogativas nas mãos de um Poder, notadamente o Executivo.

Nesses termos se desdobra sua obra, *La sala de máquinas de la Constitución*, que analisa essa realidade no contexto jurídico e político latino-americano. Sua tese principal é a seguinte: a correlação fundamental que havia nos primeiros movimentos constitucionais entre a limitação do poder político e a garantia de direitos individuais assume configuração diversa nesses movimentos constitucionais latino-americanos, e a relação entre esses elementos passa a ser de dissonância e distanciamento.

Certamente o constitucionalismo latino-americano convergiu no sentido de gradativamente ampliar o rol de direitos os quais o Estado deveria primar por suas respectivas efetividades; em contrapartida a seção das Cartas Constitucionais que tratavam da organização do poder persistiram inalteradas. Assim, as normas jurídicas que positivaram direitos fundamentais viram seu âmbito de eficácia definitivamente limitado pelas práticas de um Poder Executivo centralizado e hipertrofiado, por sua vez fruto da resignação da classe política de alterar a seção de organização do poder, chamada por Gargarella de “a sala de máquinas da Constituição”.

O presente texto tem o objetivo de apresentar, em linhas gerais, a tese de Gargarella, percorrendo novamente o caminho realizado pelo autor, através do qual realizou esse diagnóstico específico da história constitucional latino-americana – como também destacar os elementos que fazem referência às instituições brasileiras.

Para isso, o texto se divide em quatro seções: (a) uma explanação acerca dos modelos constitucionais concebidos na história latino-americana, demonstrando de que modo cada um deles influenciou o pensamento constitucional, e conseqüentemente o conteúdo das Cartas Constitucionais; (b) análise dos acordos celebrados entre esses modelos, acordos esses que efetivamente conduziram a redação das Cartas Constitucionais na América Latina, modelando também as próprias estruturas estatais; (c) uma apresentação da tese central de Gargarella sobre o processo de constitucionalização latino-americano

e (d) a contextualização da história institucional brasileira nesse panorama traçado.

2. TRÊS MODELOS CONSTITUCIONAIS PARA OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA

A história do debate constitucional latino-americano proporcionou à tradição do pensamento constitucional inúmeras propostas para os problemas que surgiram ao longo do tempo.

O vazio de poder causado pelo caos político pós-independência, a desigualdade social e a crise econômica, por exemplo, sempre foram tópicos em voga no âmbito do citado debate. Por isso mesmo tem-se que as discussões acerca do nível de liberdade que cabe a cada cidadão, a centralização ou descentralização do governo, a amplitude da intervenção do povo nas decisões políticas e a extensão das garantias ao direito de propriedade vão balizar as ideias e argumentos jurídico-políticos que se conceberam no âmbito da citada tradição.

Sem dúvida as discussões acima citadas podem ser sintetizadas em duas bases: a primeira, a questão da extensão da autonomia individual; a segunda, a ideia de autogoverno coletivo: os três modelos constitucionais da tradição do pensamento latino-americano se definem, em linhas gerais, pelo modo pelo qual pensam o lugar dessas duas ideias na arquitetura da Carta Constitucional (GARGARELLA, 2014, p. 19-23).

O modelo republicano, também chamado de radical, propugna pela maximização do ideal de autogoverno, concebendo que a própria legitimidade das instituições políticas reside no conceito de soberania popular, inspirando-se sobretudo em Rousseau, de maneira que a autonomia individual fica relegada à segundo plano, podendo ser reduzida em nome do bem-estar da coletividade.

O modelo conservador, por sua vez, adota uma posição que tende a restringir ambos os ideais, propugnando organizar o sistema constitucional em torno de um ideal de bem e defendendo que a vontade geral não deve exercer qualquer papel de predominância

quando da tomada de decisões políticas, posicionamento esse de caráter eminentemente elitista.

O modelo liberal inverte a ordem de prioridades estabelecida pelo modelo republicano de maneira a organizar a arquitetura constitucional sob a égide da autonomia individual, que se afirma como um limite intransponível à vontade geral da população, de maneira que essa era vista como uma grande ameaça àquela (GARGARELLA, 2014, p. 24-42)³.

Uma vez apresentados, nos próximos tópicos serão aprofundados cada um dos referidos modelos.

2.1 O modelo constitucional republicano

O nascimento do pensamento constitucional republicano (no contexto analisado, sinônimo de radical) coincide com as guerras independentistas: a luta pela libertação da opressão colonizadora também é uma luta por autodeterminação e autogoverno – decerto que a população latino-americana não ansiava unicamente pelo fim da dominação predatória das metrópoles, e sim pela construção de uma ordem jurídico-política que ao menos atenuasse o estado de absoluta desigualdade social e pobreza extrema na qual tal população se encontrava.

Isso significava, em termos práticos, submeter o incipiente sistema político aos anseios da vontade geral da nação, visto que as elites locais que rapidamente se apoderaram do poder no momento pós-independência certamente não renunciariam a seus privilégios.

Portanto, o caráter altamente elitista das instituições políticas também contribuiu para que republicanos rechasassem a delegação de poder ao Legislativo, comparando-a a um crime de lesa-humanidade – e afirmassem a necessidade de um sistema de democracia direta,

³ Por uma visão paradigmática da história do constitucionalismo que diverge das categorias apresentadas por Gargarella ver CATTONI DE OLIVEIRA, 2012. Já um estudo tradicional feito sobre o processo de constitucionalização brasileiro pode ser encontrado na obra de ANDRADE; BONAVIDES, 1991.

contra aqueles que diziam ser ela impraticável (GARGARELLA, 2014, 24-31).

Dessa maneira tem-se o primeiro pilar fundamental do pensamento constitucional republicano: o majoritarismo político, a defesa de que as instituições políticas sejam geridas pela vontade geral, em decorrência do fato de residir necessariamente nessa toda a legitimidade pretendida por aquelas. A materialização desse ideal no âmbito das demandas apresentadas pelos republicanos deu origem a uma defesa ferrenha do federalismo e da descentralização da autoridade política, bem como um sistema de separação estrita de poderes.

Ora, para que seja possível que as deliberações no âmbito de uma sociedade democrática guiem o exercício do poder político, faz-se necessário que os cidadãos cultivem virtudes cívicas que os faça identificar na noção de bem comum a ideia fundamental do sistema político, de maneira a produzir um senso de “nós” que permite a cada indivíduo identificar-se com o todo. Aí tem-se o segundo pilar fundamental do pensamento constitucional republicano: o populismo moral, que em síntese significa que “o estado republicano necessita de uma cidadania caracterizada por certas virtudes do caráter, certas qualidades morais, que são as que permitem a sustentação de uma nação livre” (GARGARELLA, 2014, p. 28).

Por conta mesmo das bases lógicas dessa tradição do pensamento constitucional, os republicanos desempenharam papel fundamental na discussão acerca dos direitos políticos, certamente sustentando uma posição que defendia uma interpretação extensiva desses – o que contribuiu fortemente para que os países latino-americanos gradativamente implantassem o sufrágio universal.

Ademais, os republicanos também exerceram influência no que diz respeito às diretrizes constitucionais para a economia. Em vários países latino-americanos os radicais se empenharam na defesa de uma redistribuição de terras que beneficiasse a toda a população, principalmente o campesinato e as populações originárias, camadas mais pobres da população, segundo um critério igualitário – a ideia era

que deveria ser garantido a todos os indivíduos todos os bens básicos para uma vida digna.

2.2 O modelo constitucional conservador

O pensamento constitucional conservador é historicamente concebido a partir de dois pilares, a saber, um de caráter ontológico e outro de caráter epistemológico (GARGARELLA, 2014, 31-37).

O pilar ontológico se expressa no ideal pelo qual existem princípios imutáveis que direcionam a conduta humana para uma determinada concepção do que seja “bom”. Ora, mesmo por conta de seu caráter de imutabilidade e universalidade, tais verdades emanam diretrizes tanto para a política, enquanto espaço de afirmação do que é “bom” para toda a sociedade, como para a vida privada dos indivíduos – no caso específico da América Latina, afirmar a existência dessas verdades imutáveis que deveriam guiar todos os indivíduos significava apontar os dogmas da religião católica como o “Código Moral” da sociedade. A defesa intransigente desse ideal, que se colocava como a antítese do que se entende modernamente por laicidade, encontrou a sua expressão na maioria das constituições latino-americanas ao longo do século XIX, que proclamavam a religião católica como a oficial do Estado (GARGARELLA 2014, p.32).

O pilar epistemológico guarda uma relação fundamental como o pilar ontológico. Considerando que existem verdades imutáveis que expressam um “bem universal”, as pessoas que acessam essas verdades é que estão mais aptas a governar – nesse sentido não há mais uma disputa argumentativa sobre o que seja o bem comum para a sociedade, e sim tão-somente uma busca para descobrir tais verdades. Consequência lógica disso é que qualquer tipo de deliberação democrática é desacreditado, evidenciado um elitismo político fortíssimo como característica intrínseca ao pensamento constitucional conservador – e a expressão na realidade desse elitismo encontra-se na figura de um presidencialismo fortíssimo, que

centralizava a autoridade de um território na figura do chefe do Poder Executivo (GARGARELLA, 2014, p.32).

Certamente que o pensamento constitucional conservador sempre se preocupou com a manutenção da ordem política, estruturando as suas pautas tendo sempre essa pauta como fio condutor. A concentração do poder político na figura do chefe do Poder Executivo, mais do que expressão do forte elitismo político, é visto como necessário para que os países latino-americanos, tendo recentemente conquistado a independência, conseguissem apaziguar os ânimos num território onde fervilhavam revoltas.

2.3 O modelo constitucional liberal

O fio condutor de todo o pensamento constitucional liberal, o princípio que emana sentido a todas as pautas políticas desse movimento, é a defesa da autonomia individual, enquanto “a capacidade dos indivíduos de escolher e levar a cabo, livremente, seus planos de vida” (GARGARELLA, 2014, p.38). Essa ideia aparece como diametralmente oposta ao que defendiam suas posturas rivais – conservadores, por um lado, tendiam a minimizar a importância da autonomia dos indivíduos em nome da postura moral católica (que entendiam ser universalizante), organizando assim a estrutura do Estado à luz dessa postura. Os radicais, por outro lado, minimizavam a importância da autonomia dos indivíduos tendo em vista que muitas vezes colocava sob ameaça o bem comum, como também por entender que a exacerbação dessa autonomia conduzia os indivíduos a certa indiferença à formação da vontade geral – muito além disso, era inadmissível para os radicais que um interesse particular se sobrepusesse ao interesse comum.

Tendo em vista a defesa intransigente da autonomia individual, o pensamento constitucional liberal demandava equilibrar o poder político, propondo uma organização pela qual os poderes constituídos atuariam como limitadores uns dos outros no intuito de que nenhum deles pudesse se sobrepor a outro – o sistema de freios e contrapesos.

A intenção é que a limitação recíproca dos poderes constituídos sirva como uma barreira que proteja o indivíduo do arbítrio do Estado, um “muro de proteção” que impeça o poder político de impor restrições à liberdade dos indivíduos – porque aquele, para o pensamento constitucional liberal, era a principal fonte de abusos e violência para essa (GARGARELLA, 2014, p.39).

Além da defesa do sistema de freios e contrapesos no âmbito da separação de poderes, a segunda principal expressão concreta do liberalismo é a defesa da positivação de uma lista de direitos que consagravam o princípio da não-intervenção do Estado na esfera privada dos indivíduos.

3. O CONSTITUCIONALISMO DE FUSÕES – AS VÁRIAS COMBINAÇÕES DOS MODELOS CONSTITUCIONAIS AO LONGO DA HISTÓRIA

Ao longo da história constitucional latino-americana, os modelos constitucionais frequentemente se aliaram uns aos outros a fim de possibilitar que as suas demandas pudessem de alguma maneira encontrar expressão concreta na ordem jurídico-política, não obstante as diferenças marcantes nos posicionamentos entre as tradições do pensamento constitucionais.

O modelo constitucional republicano e o liberal guardavam suas diferenças sobretudo no que diz respeito a organização do poder, de maneira que o primeiro tendia a ver o sistema político como o espaço para a realização do bem comum, possibilitada pela vontade geral da nação – operando, nesse sentido, uma abertura para que cada vez mais os indivíduos pudessem reconhecer-se como coautores das normas que os regiam, uma expansão do espaço público na direção da deliberação democrática. Os liberais, por sua vez, apontavam o perigo de essa proposta possibilitar o surgimento de uma tirania da maioria que poderia subjugar a autonomia individual dos cidadãos (GARGARELLA, 2014, p.51).

Os conservadores e os radicais (republicanos) também marcavam suas principais diferenças no campo da organização do poder político. Enquanto esses pensavam a estrutura do sistema político à luz do princípio do autogoverno, aqueles rechaçavam duramente essa posição tendo em vista que para eles o fundamento das decisões políticas não residia na soberania popular, e sim nas verdades imutáveis que apontavam como a fonte primeira dos princípios de um bom governo (GARGARELLA, 2014, p.51).

Liberais e conservadores, por sua vez, marcavam as suas diferenças primordialmente em relação às prerrogativas dadas ao Poder Executivo. Enquanto esses propugnavam por um poder centralizado e hipertrofiado nas mãos do chefe desse Poder com vistas a garantir a ordem e “orientar o povo” na direção dos princípios imutáveis de “bem”, os liberais temiam que tamanhas prerrogativas pudessem ser utilizadas para gradativamente reduzir o espaço de autonomia dos indivíduos (GARGARELLA, 2014, p.52).

Tendo brevemente destacado as principais diferenças entre os principais modelos constitucionais latino-americanos, passa-se nesse momento a analisar detalhadamente em que termos tais modelos se aliaram uns aos outros a fim de concretizar seus respectivos projetos de constituição.

3.1 O acordo entre republicanos e conservadores

Mesmo tendo projetos constitucionais diametralmente opostos, houve um ponto em comum que conseguiu unir momentaneamente ambos os modelos: contra o modelo liberal, propugnavam por colocar abaixo o “muro intransponível” que os liberais tentaram construir separando cidadãos e Estado. Certamente que radicais (republicanos) e conservadores defendiam, *mutatis mutandis*, concepções de bem em detrimento de outras – aqueles clamavam a necessidade de os cidadãos cultivarem virtudes cívicas, enquanto esses apontavam só ser possível um bom governo quando guiado pelas verdades imutáveis que expressavam a ideia pura de “bem”; ruir o muro liberal significava,

nesse sentido, abrir caminho (de uma maneira ou de outra) para ambos os modelos constitucionais.

O segundo e mais importante ponto de convergência entre radicais e conservadores é mais conjuntural do que propriamente ideológico. Aqueles sempre se mostravam dispostos à abertura do sistema político à deliberação democrática – e esses se deram conta de que o resultado dessas deliberações normalmente não contrariava seus interesses, dado que o contexto dos países latino-americanos no qual o poder das oligarquias era quase absoluto as permitia direcionar determinadamente o conteúdo das decisões populares (GARGARELLA, 2014, p.53).

A união dos radicais e dos conservadores originou constituições que, por um lado, consagravam a soberania popular e a necessidade da concordância das decisões políticas com a vontade geral, e por outro, uma organização vertical e centralizada do poder – exemplo da Constituição de Apatzingán, do México, datada de 1814. Certamente que a estrutura do poder no âmbito desse projeto constitucional de fusão dificultou a efetivação dos direitos prescritos coincidentemente por conta da hipertrofia do Poder Executivo em detrimento dos outros, de maneira que possuía a prerrogativa de limitar o significado desses direitos de maneira a esvaziar os seus significados.

3.2 O acordo entre republicanos e liberais

A fusão dos modelos radical (republicano) e liberal teve como objetivo fundamental formar uma coalisção de combate ao modelo conservador, que por muito tempo monopolizou o cenário político e jurídico latino-americano – um acordo conjuntural e não ideológico, nesse sentido.

O modelo conservador, como já explanado, obteve êxito em garantir a manutenção do poder político e econômico da Igreja; a hipertrofia do Poder Executivo também foi uma pauta conservadora que alçou o *status* constitucional. A coalisção radical-liberal propugnou, nesse sentido, por Cartas Constitucionais com um teor

acentuadamente antiautoritário, como na Constituição da Venezuela de 1811 e na Constituição peruana de 1823 (GARGARELLA, 2014, p.57).

3.3 O acordo entre liberais e conservadores

Certamente o acordo mais duradouro e de maior sucesso na história do pensamento constitucional latino-americano é aquele formado pelo modelo liberal e pelo conservador, de maneira a encontrar vários pontos de convergência – o que possibilitou um projeto de Carta Constitucional duradouro.

Ambos os modelos temiam os reclamos dos radicais em relação a uma democracia essencialmente deliberativa, ou seja, uma desconfiança crescente em relação à pretensão de crescente abertura do poder político à influência dos cidadãos.

Por conta disso, liberais e conservadores conceberam uma estrutura política que pode ser intitulada como de “liberdades políticas restritas e liberdade econômica ampla”, embasada num argumento fundamental que conectava ambos esses elementos: aquele pelo qual “[...] em contextos fortemente marcados por uma forte desigualdade entre proprietários e não proprietários, a liberdade de ação e eleição dos últimos acabava por ser afetada pelo poder extorsivo que os primeiros eram capazes de exercer”(GARGARELLA, 2014, p.97-98).

Ambos os modelos, nesse sentido, pensavam os direitos necessariamente enquanto direitos civis, em detrimento do modelo radical, que pensava os direitos enquanto sociais, econômicos e políticos.

A expressão concreta desse receio em relação às deliberações democráticas se deu na figura de uma estrutura de organização do poder que levava em conta o sistema de freios e contrapesos, preconizada pelos liberais, com uma ligeira preponderância em favor do Poder Executivo, como queriam os conservadores.

Outra importantíssima convergência entre liberais e conservadores foi a consagração da liberdade religiosa, mas nem

sempre colocando o Estado como neutro – um acordo necessário em relação ao papel da religião no âmbito do poder político.

4. O NÚCLEO DA TESE DE GARGARELLA SOBRE O PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO LATINO-AMERICANO

Diante do exposto no tópico anterior, é importante ressaltar quanto às reformas constitucionais dos Estados latino-americanos ao longo do tempo histórico, que esses processos históricos de constitucionalização e de reforma constitucional “[...] não puderam ou não quiseram chegar tão longe como era necessário para assegurar a tais reformas a potência transformadora que se pretendia que tivessem [...]” (GARGARELLA, 2014, p. 332)¹. Isso porque, ainda nas palavras do autor, “[...] um dos problemas mais significativos sofridos por tais reformas apareceu, justamente, por haver concentrado as energias da mudança na seção dos direitos, sem reconhecer a influência que tende a exercer sobre eles a seção constitucional dedicada à organização do poder” (GARGARELLA, 2014, p. 333)²³.

Mesmo que, como já dito, vários projetos de governo tenham sido elaborados na tentativa de equacionar os elementos componentes da ordem jurídica constitucional, certamente aquele que se saiu vitorioso foi um modelo estatal que compartilha genericamente a mesma relação entre a efetivação de direitos fundamentais e a organização do poder político: gradativamente ampliaram o rol de direitos os quais o Estado deveria primar por suas respectivas efetividades; em contrapartida

1 Original: “[...] no han podido o no han querido llegar tan lejos como era quizás necesario para asegurarle a tales reformas la potencia transformadora que se pretendía que tuvieran [...]”

2 Original: “[...] Uno de los problemas más significativos sufridos por tales reformas apareció, justamente, por haber concentrado las energías del cambio em la sección de los derechos de las mismas, sin reconocer la influencia que tiende a ejercerse sobre ellos desde la sección constitucional dedicada a la organización del poder [...]”

3 É nesse sentido que o autor afirma que “[...] em linhas gerais, as novas constituições fortaleceram os compromissos sociais dos documentos anteriores. Ao mesmo tempo, mantiveram a tradicional estrutura do poder, vertical, quase intacta.” (GARGARELLA, 2014, p. 269)

a seção das Cartas Constitucionais que tratavam da organização do poder persistiram inalteradas (GARGARELLA, 2014).

É desta constatação que surge a sua principal tese de Gargarella nesta obra (2014): as normas jurídicas que positivaram direitos fundamentais viram seu âmbito de eficácia definitivamente limitado pelas práticas de um Poder Executivo centralizado e hipertrofiado.

Se se pode realizar uma síntese das consequências institucionais da adoção dessa relação peculiar e eminentemente dissonante entre direitos fundamentais e organização do poder político, tais seriam: (a) a resistência do sistema político no sentido de sua abertura para a participação dos cidadãos nas decisões e ações governamentais; (b) a concentração de poderes e prerrogativas nas mãos do Poder Executivo, com a consequente suavização dos postulados da teoria de separação dos Três Poderes.

Essas foram as balizas que nortearam a construção do pacto liberal-conservador que, como já dito, pode ser entendido como a aliança ideológica de maior sucesso na história constitucional latino-americana, conseguindo afirmar a sua força num grande número de Cartas Constitucionais e estabelecendo as condições históricas para que a conjuntura jurídico-política tendesse à ampliação do rol de direitos fundamentais e a perpetuação da organização do poder político.

5. BREVES APONTAMENTOS SOBRE A HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA E SUA SALA DE MÁQUINAS

Com o presente tópico resta realizar, ainda que brevemente, um breve inventário das ideias de Gargarella acerca da história institucional brasileira, evidenciando às claras a emergente necessidade de pesquisas suplementares no tema proposto.

No que diz respeito ao Brasil, Gargarella analisa inicialmente a existência do Poder Moderador na arquitetura institucional da Constituição Imperial de 1824 (GARGARELLA, 2014, p. 44).

Argumenta que esse elemento é influência direta do pensamento de Constant, o qual propunha um modelo de monarquia constitucional no qual o poder se expressava em quatro entes fundamentais: o Poder Executivo, o Legislativo, o Judiciário e, por último e mais importante, um outro que deveria possuir um caráter “neutro” e atuar para promover o equilíbrio entre os demais Poderes, inclusive possuindo a capacidade de intervir diretamente neles para coibir excessos. No constitucionalismo latino-americano, esse poder foi o Poder Moderador.

Certamente a Constituição Imperial de 1824 pode ser entendida como fruto de um pacto liberal-conservador, típico da tradição constitucional latino-americana, e a existência do Poder Moderador, centralizador e com tendências autoritárias, pode ser identificada como uma resposta aos postulados que orientam o pensamento constitucional conservador. Desse modo, o imperador era a figura mais destacada da estrutura institucional brasileira, com poderes para dissolver o Parlamento, escolher senadores, suspender juízes e designar e remover, a seu bel-prazer, os ministros do Executivo (GARGARELLA, 2014, p. 45).

Outros caracteres do pensamento constitucional conservador que podem ser notados na Carta Constitucional que se comenta são a acentuada centralização administrativa, entendida como fundamental para que o Estado brasileiro se consolidasse, bem como o estabelecimento do catolicismo apostólico romano como religião oficial do Estado Brasileiro e a inimizabilidade do Imperador.

Como característica do pensamento constitucional liberal, destaca-se principalmente o estabelecimento de um rol de direitos e garantias individuais (art. 179), estabelecendo as liberdades civis e notadamente o direito à propriedade, sendo uma das primeiras Cartas Constitucionais a fazê-lo (GARGARELLA, 2014, p. 46).

Desse modo repetiu, genericamente, os termos da aliança liberal-conservadora: liberdades civis amplas e direitos políticos restritos. Na verdade, nem mesmo os direitos civis consagrados pela Constituição que se comenta tiveram o mínimo de eficácia: foram letra morta para

a maioria absoluta da população brasileira, cite-se de passagem a escravidão, que ainda demoraria décadas para ser de fato abolida.

Posteriormente, o autor analisa brevemente o panorama institucional da Constituição de 1891, a primeira da história republicana brasileira. Inicialmente, argumenta que os grupos políticos de maior influência na conjuntura política de então eram, de um lado, a emergente elite cafeeira e, por outro, o exército, fortalecido em decorrência de ter sido o ator principal no processo de Proclamação da República. A Carta Constitucional teve como elementos característicos o presidencialismo, o federalismo, o controle judicial e uma declaração de direitos (GARGARELLA, 2014).

Além disso, adotou a estrutura tripartite de Poderes, em detrimento da estrutura quadripartite da ordem constitucional anterior, separou a Igreja do Estado e conferiu o controle de constitucionalidade ao Supremo Tribunal Federal, bem como estabeleceu o mecanismo do *impeachment* e definiu os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Além desses elementos citados, tipicamente derivados do pensamento constitucional liberal, a Carta Constitucional também foi composta de traços genuinamente conservadores, tais como a ferramenta da intervenção federal, a regulação do estado de sítio e a organização de um forte sistema presidencialista⁴.

Gargarella (2014, p. 222) também analisa brevemente as Cartas Constitucionais de 1934 e 1937, pertencentes ao período da história brasileira denominado *Era Vargas*.

Em relação à primeira, o autor afirma ter assumido duas características essenciais: o corporativismo e a detida atenção às questões sociais. Tendo conservado elementos fundamentais, tais como o federalismo, o republicanismo e o presidencialismo, também cuidou de inserir outros inéditos, tais como o fortalecimento do poder da União e o aumento dos poderes e prerrogativas do Executivo.

⁴ Mesmo que a Constituição de 1824 tenha, como já dito, concedido o direito de voto a considerável parcela da população, o advento de uma lei em 1881, entretanto, o restringiu, impedindo os analfabetos e elevando a renda mínima necessária, o que representou um grande retrocesso no processo de construção da cidadania brasileira. Esse quadro não foi alterado nem mesmo pela Proclamação da República em 1889. A Constituição de 1891 manteve as barreiras citadas.

Ao cabo de menos de três anos de vigência, Vargas pôs fim à Carta Constitucional, apresentando como fundamentação, entre outras coisas, o suposto fato de que não lhe conferia poderes suficientes para enfrentar a crise econômica que abatia o Brasil da época. Logo concentrou poderes, estabeleceu estado de sítio e, em 1937, ditou uma nova Constituição.

A Carta Constitucional de 1937 se destacou, segundo o autor, por seu caráter autoritário e centralizador. Mesmo que não tenha, de modo geral, interferido no rol de direitos da Constituição anterior, foi influenciada por forte ideologia antidemocrática e centralizadora. Assim, segundo o autor,

[...] dotou o Executivo de poderes extraordinários, incluindo a capacidade de ditar o estado de emergência e de guerra, à sua própria vontade, sem consultar ao Legislativo (art. 166). Preocupada em aumentar o papel legislativo do presidente, considerou o Executivo como parte do Poder Legislativo, junto com o Conselho de Economia Nacional e o Parlamento, e concedia a faculdade de intervenção nos estados. Em suma, a Constituição de 1937 serviu para dissolver o Poder Legislativo em todos os âmbitos do país [...]. (GARGARELLA, 2014, p. 221)⁵.

No que toca a Constituição Federal de 1946, o autor destoa do diagnóstico pelo qual tenha criado uma presidência da República débil, refém do Poder Legislativo. Assim, argumenta que criar uma presidência forte não implica necessariamente em debilidade. Ademais, observa que as disposições das Cartas Constitucionais anteriores que estabeleciam direitos fundamentais foram mantidas

⁵ Original: “[...] vendría a dotar al Ejecutivo de poderes extraordinarios, incluyendo la capacidad para dictar el estado de emergencia o de guerra, a su propia voluntad, sin consultar al Legislativo (art. 166). Preocupada en aumentar el papel legislativo del presidente, ella consideró al Ejecutivo, llamativamente, como parte del Poder Legislativo, junto con el Consejo de economía Nacional y el Parlamento, y le concedía la facultad de intervención en los estados [...]”.

e até mesmo ampliadas, como o direito de folga, por exemplo (GARGARELLA, 2014, p. 211).

Por fim, o autor faz uma breve menção à Constituição Federal de 1988, asseverando que expressou “[...] uma reação ao legado do constitucionalismo autoritário promovido pelos militares [...]” (GARGARELLA, 2014, p. 271). Assim, proibiu a tortura e reestabeleceu o voto direto e secreto, fixou sanções contra restrições às liberdades civis e medidas antidiscriminatórias, adotando também uma exaustiva lista de direitos e garantias sociais (GARGARELLA, 2014). Porém não alterou de maneira significativa a organização do poder estabelecida pela Constituição ditatorial de 1967, consagrando um Executivo fortalecido.

Essas são, em linhas gerais, as considerações feitas por Roberto Gargarella acerca da história constitucional brasileira. Apesar de, como já dito, apontar possíveis caminhos a serem tomados para que se possa de fato responder à pergunta acerca da aplicabilidade de sua tese à realidade institucional do Brasil, sua pesquisa carece de uma análise mais detida e pormenorizada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese de Gargarella traz uma nova luz para a compreensão dos movimentos constitucionais latino-americanos, e em especial no Brasil: de fato, a arquitetura das competências dos poderes se mantiveram intactas, de modo geral, nos documentos constitucionais analisados, enquanto as reformas constitucionais foram processadas de modo efetivo somente nos capítulos referentes às declarações de direitos.

Os modelos apresentados, suas combinações e sobretudo os efeitos em determinados momentos históricos trazem novas camadas de sentido que auxiliam no difícil trabalho de resgate e de compreensão de um contexto do qual temos contato por vestígios e por vários processos de ressignificação em intensa disputa pelas ideologias políticas existentes.

Neste caso a obra de Gargarella apresenta uma bela contribuição com sua chave de leitura, mas que precisa se problematizada e aprofundada frente a um número maior de processos no contexto interno de cada país e com certeza por um grupo maior de pesquisadores, porque Gargarella definitivamente além de contribuir para esta reflexão, deu um desafiante ponta pé inicial nesta interessante e necessária jornada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Paes de; BONAVIDES, Paulo. História constitucional do Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2003.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Teoria da Constituição. Belo Horizonte: Initia Via, 2012.

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

GARGARELLA, Roberto. Los fundamentos legales de la desigualdad: El constitucionalismo en América (1776-1860). Buenos Aires: Siglo XXI, 2010.